

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 39

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 settembre 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. 154. Sentenza 18 maggio - 25 settembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Estinzione del reato per condotte riparatorie - Ambito di applicabilità dell'istituto - Esclusione della fattispecie di atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

– Codice penale, art. 162-ter, quarto comma.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 1

N. 155. Sentenza 24 giugno - 29 settembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Azione amministrativa - Attribuzione al Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste del potere di rivedere e modificare, con decreto, la composizione di propri organismi, comitati e commissioni - Ricostituzione e composizione del Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) - Denunciata violazione delle regole che presiedono la delegificazione nonché dei principi di rappresentatività e proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 453.

– Costituzione, artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 70, 76, 97, 113 e 117..... Pag. 9

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 149. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 luglio 2026

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.....

Pag. 17

N. 150. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 luglio 2026

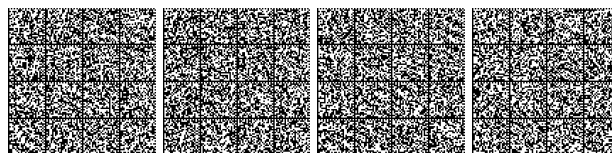
Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.....

Pag. 31



- N. 151. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 luglio 2026
Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.
 – Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7..... Pag. 44
- N. 152. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 aprile 2026
Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Presupposto impositivo – Occupazione d'urgenza di terreni, non seguita da decreto di esproprio, successivamente dichiarata illegittima e con irreversibile trasformazione degli stessi terreni – Attivazione immediata del proprietario, in sede giudiziale, per la restituzione coattiva, per la riduzione in pristino dei luoghi, per il risarcimento del danno, nonché per l'annullamento, in sede amministrativa, della procedura di occupazione – Soggettività passiva all'ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento) dei beni ricadenti nella predetta fattispecie – Omessa esenzione.
 – Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 1, comma 2 (nel testo vigente *ratione temporis*)..... Pag. 56
- N. 153. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 2 luglio 2026
Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.
 – Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7..... Pag. 65
- N. 154. Ordinanza del Tribunale superiore delle acque pubbliche del 22 luglio 2026
Acque – Tribunale superiore delle acque pubbliche – Ricorsi contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio decreto n. 523 del 1904 – Cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche – Mancata previsione del doppio grado di giurisdizione.
 – Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), art. 143, primo comma, lettera b)..... Pag. 78
- N. 155. Ordinanza del Tribunale superiore delle acque pubbliche del 23 luglio 2026
Acque – Tribunale superiore delle acque pubbliche – Ricorsi contro i provvedimenti in materia di acque pubbliche asseritamente illegittimi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge – Cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche – Mancata previsione del doppio grado di giurisdizione.
 – Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), art. 143, primo comma, lettera a)..... Pag. 93



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 154

Sentenza 18 maggio - 25 settembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Estinzione del reato per condotte riparatorie - Ambito di applicabilità dell'istituto - Esclusione della fattispecie di atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 162-ter, quarto comma.
- Costituzione, art. 3.

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. 162-ter, quarto comma, del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, nel procedimento penale a carico di M. S., con ordinanza del 12 dicembre 2025, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con ordinanza del 12 dicembre 2025 e iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2026, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 162-ter, quarto comma, del codice penale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Riferisce il rimettente di dover giudicare, con giudizio abbreviato, un uomo per il reato di cui all'art. 612-bis, secondo comma, cod. pen. (cosiddetto stalking), autore di condotte moleste che hanno determinato la persona offesa a sporgere querela il 9 settembre 2024; per tali fatti l'imputato è stato destinatario di una misura cautelare con la quale è stato prescritto il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e il divieto di comunicazione.



In giudizio, la difesa dell'imputato offriva alla persona offesa la somma di euro 10.000 a titolo di integrale risarcimento del danno e chiedeva una pronuncia di estinzione del reato ex art. 162-ter cod. pen. (per condotte riparatorie), eccependo l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 162-ter, quarto comma, cod. pen. in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto esclude l'estinzione del reato per condotte riparatorie per il reato di cui all'art. 612-bis cod. pen.

Il difensore della persona offesa, pur accettando la somma offerta, contestava la congruità del risarcimento, negava la remissione della querela e si opponeva all'evocato effetto estintivo del reato a seguito del predetto risarcimento del danno.

1.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ritiene il giudice *a quo* che, in ipotesi di fondatezza delle censure, l'estinzione del reato ex art. 162-ter cod. pen. potrebbe essere dichiarata anche per il reato oggetto del giudizio principale (atti persecutori) al positivo esito delle condotte riparatorie, pure senza il consenso della persona offesa.

1.2.- Le questioni sarebbero non manifestamente infondate.

Rileva il rimettente che l'ambito di applicazione dell'art. 162-ter cod. pen. è limitato ai casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, come previsto espressamente dal primo comma del medesimo articolo, laddove la persona offesa persista nella sua volontà punitiva. Poiché, inoltre, la disciplina dell'art. 162-ter cod. pen. non opera distinzioni in ordine alla natura processuale o extraprocessuale della remissione della querela, il diverso regime di remissione non sarebbe rilevante ai fini dell'applicazione della norma stessa.

Osserva, altresì, il rimettente che, quanto all'ambito applicativo dell'istituto dell'estinzione del reato mediante condotte riparatorie, il nuovo art. 162-ter cod. pen. riguarderebbe «tutti i delitti procedibili a querela: tale previsione muove[rebbe] dall'idea che il giudice possa “scavalcare” l'eventuale persistenza della volontà punitiva del querelante, in presenza di condotte idonee a reintegrare l'offesa recata agli interessi lesi dal reato». Dunque, né la legge né il suo spirito informatore opererebbero distinzioni con riferimento al bene giuridico leso, trovando quale criterio di applicazione il solo regime di procedibilità a querela soggetta a remissione, e quindi il principio di disponibilità della stessa, trattandosi di offese dirette esclusivamente a interessi individuali e nella disponibilità del titolare.

In questa prospettiva, in presenza di condotte idonee a reintegrare la lesione recata agli interessi lesi dal reato, sarebbe possibile superare il principio dell'interesse della persona offesa a che sia affermata la responsabilità dell'imputato.

Il rimettente rileva anche che il reato di atti persecutori è l'unico a essere stato espressamente escluso dall'applicazione dell'art. 162-ter cod. pen.: ferma restando la pacifica inapplicabilità di tale disposizione alle ipotesi di procedibilità d'ufficio e a quelle per cui la querela è irrevocabile, l'art. 1, comma 2, della legge 4 dicembre 2017, n. 172 di conversione del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), è intervenuto - introducendo il censurato quarto comma dell'art. 162-ter cod. pen. - per sancire l'inapplicabilità totale delle disposizioni che prevedono l'estinzione del reato per condotte riparatorie al reato di atti persecutori.

A oggi, asserisce il giudice *a quo*, detto reato sarebbe il solo a essere escluso dall'applicazione di tale norma e ciò determinerebbe una irragionevole disparità rispetto ad altre tipologie di reato - come quello di cui all'art. 612-ter cod. pen. (Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti) - per le quali l'art. 162-ter cod. pen. risulta, invece, applicabile.

La circostanza che nel reato di atti persecutori ex art. 612-bis cod. pen. la remissione della querela possa essere soltanto processuale, secondo il rimettente, non potrebbe, comunque, fondare ragionevolmente l'esclusione dell'applicazione dell'art. 162-ter cod. pen.

Rileva il giudice *a quo* che il regime di procedibilità del reato di atti persecutori è misto e, come tale, sarebbe assimilabile ad altre fattispecie delittuose che offendono la persona e il bene giuridico della libertà morale, quali la violenza privata, la minaccia, la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e ad altre, quali il delitto di lesioni personali e di violazione di domicilio. Inoltre, il reato di atti persecutori sarebbe accomunato, con riferimento alla remissione della querela che, come per il reato di atti persecutori, è solo processuale, a quello di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti ex art. 612-ter cod. pen.

La previsione di distinti regimi di procedibilità del reato di atti persecutori - d'ufficio, a querela irrevocabile e a querela non irrevocabile, graduati secondo la gravità delle condotte -, nei casi in cui l'iniziativa resta nella disponibilità della persona offesa, farebbe dubitare della legittimità costituzionale della disposizione secondo il canone di ragionevolezza laddove esclude l'estinzione del reato per condotte riparatorie.

Fondare la ragione del differente trattamento del reato di atti persecutori sulla struttura del medesimo, di natura abituale e di evento, e quindi sull'entità dell'offesa e del danno conseguente, non sarebbe soddisfacente, in quanto - osserva il rimettente - ciò determinerebbe un automatismo aprioristico di valutazione della gravità del danno cagionato alla vittima a fronte di limiti edittali per le fattispecie poste a confronto, ex art. 612-bis e 612-ter cod. pen., pressoché



sovrapponibili. Infatti, sarebbe evidente come la diversa fattispecie di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti sarebbe portatrice di una potenzialità offensiva estesa, dal momento che tale diffusione non consentita dell'immagine privata potrebbe realizzarsi oltre il conoscibile della persona offesa e anche fuori dal governo dello stesso autore.

Osserva il rimettente che, sebbene nella scelta di esclusione del reato di atti persecutori dal novero di quelli di cui all'art. 162-ter cod. pen. potrebbe essere insita una valutazione intrinseca di pericolosità dell'autore che non consentirebbe procedure a effetti estintivi, tale assunto non sarebbe, tuttavia, corretto in quanto il reato resterebbe, per determinate ipotesi, procedibile a querela soggetta a remissione che, se esercitata, condurrebbe comunque a effetti estintivi.

Inoltre, ai sensi dell'art. 165 cod. pen., il reato di atti persecutori rientra nella categoria di reati per i quali, in caso di condanna, la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla partecipazione ai corsi che si occupano di prevenzione e, tra i medesimi, è compreso anche il delitto di lesioni aggravate ex artt. 582, 577, commi primo, numero 1), e secondo, cod. pen., il quale, tuttavia, essendo procedibile a querela soggetta a remissione, rientra nelle ipotesi applicative dell'art. 162-ter cod. pen.

La non manifesta infondatezza sarebbe dimostrata anche dalla assimilazione - nel senso della non applicabilità dell'art. 162-ter cod. pen. - di diverse condotte di atti persecutori, nonostante esse divergano, per modalità della condotta, nella loro oggettiva gravità e nonostante il diverso regime di procedibilità. Inoltre, imputati di reati analogamente offensivi rispetto a quelli previsti dall'art. 612-bis cod. pen., potrebbero conseguire effetti estintivi mediante il compimento di condotte riparatorie a favore della vittima mentre ciò non sarebbe consentito nella fattispecie in esame.

Il potere del giudice di superare l'interesse del titolare del bene giuridico tutelato all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato - osserva ancora il rimettente - ben potrebbe essere giustificato dalla valorizzazione dell'altro interesse della persona offesa, ossia quello di vedersi riconosciuto il compimento, a proprio favore, di condotte riparatorie attuabili mediante il risarcimento del danno cagionato dal reato e l'eliminazione, ove possibile, delle conseguenze dannose o pericolose del delitto.

Il potere del giudice di superare la volontà punitiva della persona offesa si fonderebbe sul principio di sussidiarietà dello strumento penale, in base al quale la pena non deve essere applicata se gli scopi di prevenzione possono essere raggiunti con strumenti meno afflittivi. Ciò consentirebbe di «incentivare condotte soddisfattive delle ragioni delle persone offese e dei danneggiati, da attuarsi mediante risarcimento, restituzioni ed eliminazione delle conseguenze del reato», in tal modo affiancando all'istanza deflattiva il rafforzamento dell'idea della giustizia riparativa, con l'attribuzione al procedimento di una funzione conciliativa tra autore e vittima del reato.

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 non fondate.

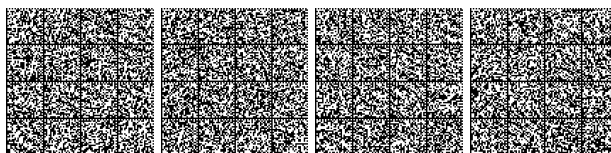
Rileva la difesa statale che l'intervento riformatore del 2017 si sarebbe sviluppato mediante due innovazioni normative diacroniche: con la prima sarebbe stata introdotta una norma penale di favore mentre, con la seconda, approvata in rapida successione temporale, si sarebbe posto un limite all'applicabilità della medesima disposizione.

La novella normativa perseguirebbe l'intento di assicurare una maggiore tutela alla vittima, lasciando intatta la sua signoria sulla perseguibilità del reato, senza che l'iniziativa unilaterale dell'imputato possa incidere sul corso del procedimento.

La disposizione censurata, secondo l'Avvocatura generale, non sarebbe viziata da manifesta irragionevolezza per sproporzione né, tanto meno, creerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nel confronto con il *tertium comparationis* evocato dal rimettente.

Quanto al primo profilo, l'Avvocatura generale asserisce che l'art. 162-ter cod. pen. eliderebbe, in corso di giudizio, quel legame immediato e diretto tra volontà della vittima - espressa tramite i poteri di querela, di rinuncia e di remissione della stessa - e perseguibilità del reato introducendo, in tale sequenza procedimentale, un elemento eteronomo, ossia la volontà unilaterale dell'autore del crimine che, sotto il controllo del giudice, può estinguere il reato a mezzo del risarcimento del danno; sottrarre a tale regime il delitto di atti persecutori, anche nella forma semplice, sarebbe una scelta non manifestamente irragionevole, ma razionale e proporzionata, che terrebbe conto di una caratteristica peculiare di tale fattispecie criminosa, ossia la centralità della persona offesa alla luce delle particolari modalità di lesione del bene giuridico protetto e il particolare rapporto che, normalmente, intercorre tra l'autore del reato e la vittima, cioè la relazione affettiva precedente.

Il legislatore, proprio all'indomani dell'introduzione della nuova causa di estinzione del reato, avrebbe ritenuto sussistere un potenziale vuoto di tutela e una incoerenza di fondo della risposta sanzionatoria, derivanti dall'applicazione concreta agli atti persecutori, di un istituto che spezzerebbe la sequenza volontà della vittima-perseguibilità del reato, in ragione dell'introduzione di un elemento eteronomo, ossia la volontà del reo, mediante il mero risarcimento offerto dall'imputato stesso.



Alla luce di tali caratteristiche del delitto in questione, non sarebbe manifestamente irragionevole lo scopo perseguito dalla disposizione censurata, ossia la salvaguardia della vittima del reato di atti persecutori dalla volontà unilaterale “estintiva” dell’imputato, in quanto, in questa particolare fattispecie, l’arbitro ultimo della perseguibilità penale del reo non potrebbe che essere la vittima stessa.

Inoltre, contrariamente a quanto prospettato dal giudice *a quo*, sarebbe proprio nella struttura degli atti persecutori che andrebbe ricercata la peculiarità posta a fondamento della scelta della disposizione censurata. Sarebbe, infatti, l’evento prodotto nella sfera intima della persona offesa - stato di ansia o di paura, timore per la propria incolumità o per quella di una persona a sé legata, costrizione ad alterare le proprie abitudini di vita - a sconsigliare di rimettere alla volontà risarcitoria unilaterale dell’imputato la scelta sull’an della ulteriore rilevanza penale degli atti persecutori commessi, poiché soltanto la vittima può essere in grado di ponderare l’effettiva rilevanza degli eventi causati nella propria sfera intima dalle reiterate molestie o minacce dell’imputato.

Quanto all’asserita irragionevolezza della disposizione censurata per disparità rispetto ai reati proposti quali *tertium comparationis*, ad avviso dell’Avvocatura generale la censura non sarebbe fondata sia perché i reati posti a confronto sarebbero tutti disomogenei anche tra loro, sia perché la particolare natura del reato - talvolta reato spia per la progressione nell’omicidio a danno della vittima - non consentirebbe l’applicazione dell’istituto di favore dell’estinzione del reato attraverso il risarcimento pecuniario in quanto non congruente con la protezione della persona offesa e con la funzione di prevenzione generale e speciale contro il reato di cui all’art. 612-bis cod. pen.

Osserva la difesa statale che il sindacato di un istituto penale di favore, nella sua conformazione e nel perimetro, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore e sarebbe censurabile solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio, eventualità che non si verificherebbe nel caso in esame. Sul punto la difesa statale richiama l’orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale, per scrutinare direttamente il merito delle scelte sanzionatorie, è necessario che l’opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, attraverso un uso distorto della discrezionalità legislativa.

Considerato in diritto

3.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Reggio Emilia ha sollevato, con l’ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 14 del 2026), questioni di legittimità costituzionale dell’art. 162-ter, quarto comma, cod. pen., in riferimento all’art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza.

Il giudice *a quo* reputa che il predetto art. 162-ter, quarto comma, cod. pen. violi l’art. 3 Cost. in quanto stabilisce che le disposizioni relative all’estinzione del reato per condotte riparatorie «non si applicano nei casi di cui all’articolo 612-bis».

3.1.- Il giudice rimettente ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti in quanto, in ipotesi di fondatezza delle censure, potrebbe dichiarare l’estinzione del reato di atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.) in ragione del positivo esito delle condotte riparatorie, pure senza il consenso della persona offesa.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza il giudice *a quo* rileva che il reato di atti persecutori è stato espressamente escluso dall’applicazione dell’art. 162-ter cod. pen. mentre tale esclusione non è prevista per altre fattispecie delittuose che offendono la persona o lo stesso bene giuridico della libertà morale, il cui regime di procedibilità sarebbe assimilabile a quello del reato di cui all’art. 612-bis cod. pen.

Osserva poi il rimettente che il reato in esame sarebbe assimilabile a quello di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-ter cod. pen.) e che tuttavia, mentre per questa fattispecie delittuosa è prevista l’estinzione per condotte riparatorie, tale istituto non è applicabile al reato di atti persecutori. Tale disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e, pertanto, lesiva dell’art. 3 Cost.

Fondare la ragione del differente trattamento del reato di atti persecutori sulla sua struttura, di natura abituale e di evento, determinerebbe anche un automatismo aprioristico di valutazione della gravità del danno cagionato alla persona offesa, a fronte di limiti edittali per le fattispecie poste a confronto, ossia quelle previste dagli artt. 612-bis e 612-ter cod. pen., pressoché sovrapponibili.

Inoltre, soggetti imputati di reati analogamente offensivi rispetto alla fattispecie criminosa di cui all’art. 612-bis cod. pen., quali la violenza privata, la minaccia, la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, potrebbero conseguire effetti estintivi mediante il compimento di condotte riparatorie a favore della persona offesa, mentre determinare tale effetto non sarebbe consentito agli autori del reato di atti persecutori. Ciò introdurrebbe una automatica presunzione di pericolosità intrinseca del soggetto attivo del reato in questione.



3.2.1.- La previsione di distinti regimi di procedibilità del reato di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. - d'ufficio (se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio), a querela irrevocabile (se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen.) e a querela revocabile in tutti gli altri casi - farebbe inoltre dubitare della ragionevolezza della disposizione che, anche nei casi in cui la procedibilità resta nella disponibilità della persona offesa, contempla la medesima esclusione dell'effetto estintivo del reato a seguito di condotte riparatorie.

4.- Occorre innanzitutto procedere a una sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante.

4.1.- L'art. 162-*ter*, rubricato «[e]stinzione del reato per condotte riparatorie», è stato inserito nel codice penale dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). La disposizione stabilisce che, nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, il giudice dichiara estinto il reato, «sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato» (primo comma, primo periodo). Il limite temporale dell'apertura del dibattimento è superabile ove l'imputato dimostri di non aver potuto adempiere anteriormente per fatto a lui non imputabile: nel qual caso può chiedere al giudice la fissazione di un ulteriore termine, non superiore a sei mesi, per provvedere al pagamento, anche in forma rateale, di quanto dovuto a titolo di risarcimento (secondo comma).

La causa estintiva così introdotta ha come archetipo l'analogo istituto già previsto per i reati di competenza del giudice di pace dall'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), discostandosene tuttavia sotto due aspetti di rilievo agli odierni fini.

In primo luogo, è espressamente previsto che il risarcimento del danno possa essere riconosciuto «anche in seguito ad offerta reale ai sensi degli articoli 1208 e seguenti del codice civile, formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo» (art. 162-*ter*, primo comma, secondo periodo, cod. pen.). Tale previsione - unitamente al fatto che il nuovo istituto è destinato a operare per i soli reati perseguibili a querela suscettibile di remissione, allorché questa non sia intervenuta - rende palese come l'estinzione del reato debba essere dichiarata anche se la persona offesa si oppone: conclusione alla quale la giurisprudenza era pervenuta, quanto all'istituto di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, solo dopo iniziali incertezze interpretative (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 23 aprile-31 luglio 2015, n. 33864).

In secondo luogo, il legislatore del 2017 non ha rimesso al giudice penale una valutazione analoga a quella cui la disposizione ora citata chiama il giudice di pace, concernente l'idoneità delle condotte riparatorie «a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione»: ossia, in sostanza, a rispondere alla “domanda di punizione” che si leva dalla collettività e a rappresentare una misura sufficientemente dissuasiva per l'autore del reato.

La causa estintiva delineata dall'art. 162-*ter* cod. pen. non lascia dunque margini di discrezionalità, al di là di quelli insiti nella verifica di «congruità» della prestazione patrimoniale offerta. Appurata quest'ultima, è precluso al giudice ogni ulteriore apprezzamento, in quanto l'estinzione integrale delle obbligazioni civili, con eliminazione (in quanto possibile) delle conseguenze dannose o pericolose del reato, produce l'effetto estintivo in modo automatico.

Nel perseguire primariamente obiettivi di deflazione processuale, l'istituto in esame si colloca quindi nell'alveo delle misure intese a valorizzare, in chiave “premiale”, la riparazione post factum intesa in senso “oggettivo-patrimonialistico”. Diversamente, poi, da quanto avviene per l'istituto della «giustizia riparativa», introdotto 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), quello di cui si discute non costituisce, di per sé, una forma di mediazione intesa alla ricomposizione del conflitto interpersonale di cui il reato è espressione. Pur potendo sortire in concreto effetti in tale direzione, l'istituto manifesta, infatti, la sua valenza precipuamente nei casi in cui manchi una comune volontà conciliativa: esso permette all'imputato di superare, tramite una condotta ritenuta dal giudice integralmente riparatoria, la perdurante “richiesta di punizione” della persona offesa, non intenzionata a rimettere la querela malgrado l'intento riparatorio espresso dal querelato, attribuendo così, in sostanza, alla riparazione oggettiva una funzione sostitutiva della pena.

4.2.- A fronte di una simile connotazione dell'istituto, la causa estintiva risultava originariamente suscettibile di operare anche in rapporto al delitto di atti persecutori, previsto dall'art. 612-*bis* cod. pen.

Quest'ultima disposizione, introdotta dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, e poi più volte modificata (da ultimo, con la legge 2 dicembre 2025, n. 181, recante «Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza



nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime»), punisce, al primo comma, «chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

Mediante l'incriminazione in parola il legislatore ha inteso «colmare un vuoto di tutela verso i comportamenti persecutori, assillanti e invasivi della vita altrui», atti a produrre gli eventi normativamente indicati, di cui sono vittime soprattutto, anche se non esclusivamente, le donne (sentenza n. 172 del 2014), come del resto nel caso oggetto del giudizio *a quo*, concernente un fatto commesso da persona già legata alla vittima da una relazione affettiva, a fronte del suo rifiuto di riprenderla. La fattispecie incriminatrice viene a rappresentare per tal verso, nel comune apprezzamento, uno strumento fondamentale nel contrasto alla violenza di genere e domestica - anche in correlazione al possibile rischio di progressione dei comportamenti incriminati verso più gravi delitti di sangue (sentenza n. 173 del 2024) -, ponendosi in linea con quanto stabilito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), ratificata e resa esecutiva con legge 27 giugno 2013, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011), il cui art. 34 impone specificamente agli Stati parte di adottare «le misure legislative o di altro tipo necessarie per penalizzare un comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso nei confronti di un'altra persona, portandola a temere per la propria incolumità».

In una prospettiva, tuttavia, di protezione dello stesso interesse della persona offesa, «che potrebbe non desiderare che aspetti intimi della propria vita privata siano scandagliati nell'ambito di un processo penale» (sentenza n. 123 del 2025), il delitto è perseguibile a querela, salvo che sia commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, o che sia connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio. Diversamente, inoltre, da quanto avviene per il reato di violenza sessuale (art. 609-*septies*, terzo comma, cod. pen.), la querela è soggetta a remissione (sia pure solo processuale), a meno che il fatto sia commesso mediante minacce reiterate gravi, nei sensi indicati dall'art. 612, secondo comma, cod. pen. (art. 612-*bis*, quarto comma, cod. pen.).

Inizialmente vi era, di conseguenza, un significativo spazio entro il quale l'imputato avrebbe potuto sottrarsi alla responsabilità penale per il reato in questione tramite adempimenti riparatori, anche contro la volontà della persona offesa che, rinunciando alla propria riservatezza, avesse sporto la querela.

Il legislatore, peraltro, ha prontamente ritenuto di dover evitare un simile esito. A pochi mesi di distanza dal varo del nuovo istituto, l'art. 1, comma 2, della legge 4 dicembre 2017, n. 172 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie) ha quindi aggiunto all'art. 162-*ter* cod. pen. un quarto comma, che sottrae specificamente il delitto di atti persecutori al perimetro applicativo della causa estintiva («[l]e disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi di cui all'articolo 612-*bis*»).

Ed è proprio contro tale previsione che si rivolgono le censure dell'odierno rimettente.

5.- Tanto premesso, quanto al merito delle censure, si tratta di valutare, innanzi tutto, se costituisca una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. la previsione che il reato di atti persecutori (quando perseguibile a querela soggetta a remissione) non possa estinguersi mediante le condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter* cod. pen.

Tale questione non è fondata.

5.1.- Al riguardo, giova preliminarmente rammentare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina delle cause di estinzione del reato e, *amplius*, delle cause di non punibilità (con riguardo alla sospensione condizionale della pena, sentenza n. 32 del 2026; con riguardo alla sospensione del processo con messa alla prova, sentenze n. 30 del 2026, n. 191, n. 157 e n. 90 del 2025; con riguardo all'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, sentenze n. 44 e n. 5 del 2026 e n. 172 del 2025).

Tale discrezionalità si manifesta, in modo particolare, con riguardo alla definizione dei limiti oggettivi di operatività dei singoli istituti, riferiti, oltre che ai livelli della pena edittale, anche a specifici titoli di reato (sentenze n. 191 e n. 157 del 2025).

5.2.- Per quanto attiene alla disciplina in esame, occorre evidenziare, in primo luogo, che nel caso del delitto di atti persecutori la perseguibilità a querela, come già anticipato (*supra*, punto 4.1.), costituisce una scelta del legislatore dettata dalla volontà di permettere alla vittima di tutelare la propria riservatezza, evitando che aspetti intimi della sua vita privata formino oggetto di esame nell'ambito di un processo penale, indipendentemente dalla gravità del fatto di reato.

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la maggiore o minore gravità costituisce, infatti, solo uno dei possibili criteri che il legislatore può adottare per decidere sulla procedibilità dei singoli reati, sicché non vi è necessaria corrispondenza tra reati lievi e perseguibilità a querela e reati gravi e perseguibilità d'ufficio (sentenze n. 9 del 2025 e n. 220 del 2015).



In effetti, il delitto di atti persecutori, anche nelle sue espressioni concrete dotate di minore offensività, rimane pur sempre un illecito di significativa gravità, dovendo per la sua configurabilità determinarsi, in ogni caso, uno stato di ansia o di paura, un timore per l'incolumità o un mutamento delle abitudini di vita della vittima. In assenza di tali eventi si configurerebbero, semmai, solo i più lievi reati di minaccia (art. 612 cod. pen.) o di molestia o disturbo alle persone (art. 660 cod. pen.).

La significativa portata offensiva del delitto di atti persecutori è stata evidenziata da questa Corte affermando che «[c]on lo speciale reato di cui all'art. 612-bis cod. pen. il legislatore ha ulteriormente connotato le condotte di minaccia e molestia, richiedendo che le stesse siano realizzate in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita). Tale ulteriore connotazione è volta ad individuare specifici fenomeni di molestia assillante che si caratterizzano per un atteggiamento predatorio nei confronti della vittima, bene espresso dal termine inglese "stalking", con cui viene solitamente descritto questo comportamento criminale. Le peculiarità, che contraddistinguono la minaccia e la molestia in questi casi, espongono la vittima a conseguenze nella vita emotiva (stato di ansia e di paura ovvero timore per l'incolumità) e pratica (cambiamento delle abitudini di vita), che rappresentano eventi individuati dal legislatore proprio al fine di meglio circoscrivere la nuova area di illecito, caratterizzata da un aggravato disvalore rispetto alle generiche minacce e molestie e che, pertanto, giustificano una più severa reazione penale» (sentenza n. 172 del 2014).

Deve, altresì, osservarsi che questa Corte non è chiamata tanto a valutare se sia o meno irragionevole la disposizione censurata in quanto altera la simmetria tra perseguibilità a querela, gravità del reato e possibilità di estinguerlo mediante condotte riparatorie, ma se sia irragionevole che il reato in esame non possa essere estinto mediante le predette condotte.

Escludendo che il delitto di cui all'art. 612-bis cod. pen. possa essere estinto mediante adempimenti riparatori malgrado il dissenso della persona offesa che ha sporto querela, il legislatore ha inteso in effetti mantenere elevato il livello di protezione offerto da una fattispecie incriminatrice che, come è stato posto in evidenza (*supra*, punto 4.2.), assolve un ruolo di particolare rilievo - sollecitato, peraltro, dalla normativa internazionale - nel contrasto alla violenza di genere e domestica.

Anche al di fuori di tale contesto, il delitto previsto dall'art. 612-bis cod. pen. presenta d'altronde una particolare struttura, correlata alla sua matrice criminologica, che ha fatto apparire inopportuna l'operatività della causa estintiva in discorso. A fronte di un reato abituale e di evento espressivo di un atteggiamento persecutorio, attribuire efficacia estintiva a condotte riparatorie unilaterali - indipendentemente da ogni valutazione giudiziale circa la loro idoneità a rappresentare una misura sufficientemente dissuasiva nei confronti del reo (*supra*, punto 4.1.) - implica il rischio che la vittima rimanga in un perenne stato d'ansia o timore, potendo il reo essere indotto a reiterare l'illecito, confidando di poter beneficiare nuovamente, una volta risarcito il danno, dell'estinzione del reato.

5.3.- Né, sempre nel senso di escludere l'irragionevolezza intrinseca della scelta compiuta dal legislatore con la disposizione censurata, si può trascurare la circostanza che, come del pari evidenziato nella giurisprudenza di questa Corte, il delitto di atti persecutori è caratterizzato «dall'imponderabile e non rara progressione dal reato-spia (tipicamente lo stalking) al delitto di sangue» (sentenza n. 173 del 2024).

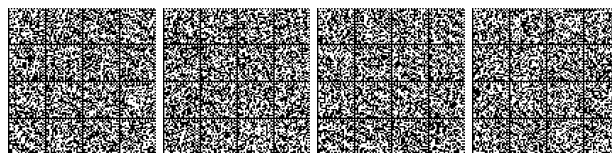
6.- Le considerazioni ora svolte valgono, altresì, a escludere che possa ravvisarsi la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole equiparazione di trattamento, quanto alla sottrazione alla causa estintiva, tra ipotesi che, nell'ambito dello stesso art. 612-bis cod. pen., divergono per modalità della condotta, gravità oggettiva e regime di procedibilità.

Le ragioni che, nella considerazione legislativa, giustificano la scelta adottata sono, infatti, ravvisabili in rapporto alla generalità dei fatti ricompresi nella sfera applicativa della norma incriminatrice, in particolare in rapporto a quelli per i quali opera il regime di procedibilità a querela suscettibile di remissione da parte della persona offesa.

7.- Il giudice rimettente lamenta, inoltre, la violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, anzitutto in relazione al delitto di cui all'art. 612-ter cod. pen., non sottratto all'applicazione della causa estintiva.

Anche tale censura non è fondata.

Secondo quanto recentemente precisato da questa Corte, il modello del giudizio di eguaglianza in senso stretto (inteso, cioè, quale raffronto tra fattispecie) «trova al proprio centro il concetto di pertinenza, poiché in tanto si può ritenere che il trattamento normativo di una fattispecie sia discriminatorio per rapporto a quello di un'altra fattispecie in quanto il raffronto con tale seconda fattispecie sia appunto pertinente»; e la pertinenza va determinata anche tenendo in considerazione «le esigenze di coerenza sistematica e le finalità perseguite dalla norma oggetto di controllo di legittimità costituzionale e da quella assunta a tertium, che devono essere coerenti e almeno non immeritevoli di protezione costituzionale» (sentenze n. 85 e n. 54 del 2026).



Nella specie, difetta tale connotato di pertinenza. Di là, infatti, dagli elementi di comunanza legati alla collocazione tra i delitti contro la libertà morale, alla configurazione delle circostanze aggravanti speciali e alla disciplina della querela, il *tertium comparationis* evocato dal giudice *a quo* si presenta chiaramente disomogeneo quanto a specifica oggettività giuridica, struttura della fattispecie e caratteristiche della condotta incriminata: profili, questi, presi in considerazione dal legislatore nel rendere inapplicabile al delitto di atti persecutori la causa estintiva in esame (*supra*, punti 5.2. e 5.3.).

L'art. 612-ter cod. pen., introdotto dall'art. 10, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), punisce, infatti, sotto la rubrica «[d]iffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti», la condotta di chi, «dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate» (primo comma); nonché quella di chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video anzidetti, «li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento» (secondo comma).

Si tratta, dunque, di reato offensivo dello specifico interesse alla riservatezza nella sfera sessuale, il quale può esaurirsi, a differenza di quello di atti persecutori, in un'unica condotta, anche di carattere occasionale, e che si perfeziona indipendentemente da eventi pregiudizievoli sul piano psicologico o rispetto al mutamento delle abitudini di vita, necessari invece per la configurabilità del delitto di cui all'art. 612-bis cod. pen., come già evidenziato.

Deve pertanto escludersi che il diverso trattamento riservato alle due figure criminose, riguardo alla possibilità di estinzione del reato mediante condotte riparatorie, possa ritenersi foriero del vulnus costituzionale denunciato.

8.- A maggior ragione deve escludersi la fondatezza dell'ulteriore e conclusiva censura del rimettente, di ingiustificata disparità di trattamento del delitto di atti persecutori rispetto ad altri delitti contro la persona «analogamente o maggiormente offensivi» e parimenti soggetti a un regime di procedibilità «misto», cui la causa estintiva resta invece applicabile, quali la violenza privata e la minaccia, o anche le lesioni personali o la violazione di domicilio.

Oltre a rilevare che si tratta, anche in questi casi, di figure criminose palesemente eterogenee rispetto al delitto di atti persecutori, e per giunta obiettivamente meno gravi in ragione delle rispettive cornici edittali, significativamente più basse di quella attualmente prevista dall'art. 612-bis cod. pen. (reclusione da un anno a sei anni e sei mesi), si osserva che valgono comunque le considerazioni sviluppate a proposito delle peculiarità del reato di atti persecutori, che rendono non irragionevole la decisione del legislatore di escluderlo dal novero delle fattispecie delittuose per le quali è possibile l'estinzione mediante condotte riparatorie.

Pertanto, la semplice circostanza di condividere con altre fattispecie criminose un regime misto di procedibilità o una parziale identità del bene giuridico protetto non rileva al fine di affermare l'irragionevolezza della disposizione censurata.

9.- Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte vanno dichiarate, quindi, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 162-ter, quarto comma, del codice penale, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 settembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260154



N. 155

Sentenza 24 giugno - 29 settembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Azione amministrativa - Attribuzione al Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste del potere di rivedere e modificare, con decreto, la composizione di propri organismi, comitati e commissioni - Ricostituzione e composizione del Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) - Denunciata violazione delle regole che presiedono la delegificazione nonché dei principi di rappresentatività e proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 453.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 70, 76, 97, 113 e 117.

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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

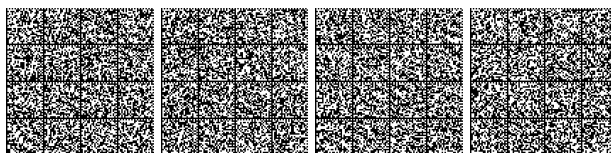
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra ARCI caccia e Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con ordinanza del 19 febbraio 2026, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di ARCI caccia, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi; udito l'avvocata dello Stato Marinella Di Cave per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 febbraio 2026, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2026, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 70, 76, 97, 113 e 117 della Costituzione - dell'art. 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), il quale attribuisce al Ministro



dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) il potere, tra le altre cose, di rivedere e modificare, con proprio decreto, la composizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni operanti presso il medesimo Ministero.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere della legittimità di diversi atti impugnati da ARCI caccia con cinque diversi motivi, l'ultimo dei quali lamenta l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

A conclusione del giudizio di primo grado, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, ritenendo «non rilevante e manifestamente infondata» la questione di legittimità costituzionale eccepita dalla parte, riproposta in appello assieme agli altri motivi originari e ribadita nella memoria difensiva.

1.2.- Al fine di motivare sulla rilevanza delle questioni sollevate, il Consiglio di Stato procede a una ricostruzione del quadro normativo.

Con l'art. 8, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) è stato istituito presso l'allora Ministero dell'agricoltura e delle foreste il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN), «con compiti di organo tecnico-consultivo per quanto concerne l'applicazione della legge stessa», come previsto dal comma 3. Tale disposizione, ancora al comma 1, prevede che di detto Comitato faccia parte, tra gli altri, «un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta».

Il medesimo art. 8, comma 2, prevede che il CTFVN sia costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale è stato adottato il 18 giugno 2009, nel rispetto della composizione dettata dalla richiamata legge.

Successivamente, l'art. 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, ha stabilito che «A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni [...] le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano». Il CTFVN è venuto a scadere il 18 giugno 2014 e, conformemente a quanto disposto dal legislatore del 2012, non è stato più rinnovato.

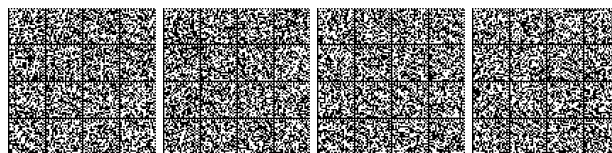
In attuazione della disposizione censurata, con decreto del MASAF del 22 maggio 2023 - il quale richiama la direttiva del medesimo MASAF del 20 gennaio 2023, recante gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2023, «che prevede quale obiettivo strategico la ricostituzione del C.T.F.V.N. in quanto ritenuta la sede tecnico-scientifica più idonea ad affrontare le problematiche connesse alla gestione venatoria della fauna selvatica omeoterma» - è stato costituito il CTFVN, ma con una composizione differente rispetto a quella dettata originariamente dall'art. 8 della legge n. 157 del 1992, che l'associazione ricorrente ritiene illegittima per più profili: in particolare, è stato previsto, all'art. 1, che vi facciano parte, tre rappresentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute (anziché un rappresentante per ogni associazione).

Con successivo decreto del 31 luglio 2023, impugnato con motivi aggiunti, il MASAF ha individuato e nominato i componenti del CTFVN, tra i quali tre rappresentanti designati da associazioni venatorie diverse da ARCI caccia.

1.2.1.- Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* esclude di poter accogliere i primi quattro motivi di ricorso.

Non sarebbe ravvisabile il vizio di incompetenza del Ministro, sul presupposto che l'art. 8 della legge n. 157 del 1992 prevede che il CTFVN sia costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: ciò perché detto art. 8, «seppure non espressamente abrogato dalla Legge del 2022, deve comunque ritenersi implicitamente abrogato in base alle regole generali che governano il conflitto di norme». L'assetto di cui alla legge del 1992 sarebbe stato sostituito da quello previsto dalla disposizione censurata, autorizzando il Ministro «a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione dei comitati» e operando, pertanto, una delegificazione sulla base di una norma assolutamente generica che, proprio in quanto tale, non renderebbe esercitabile il vaglio di legittimità.

Per la medesima ragione, non potrebbero considerarsi violati né l'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), che «in questi casi impone il D.P.C.M.», né il successivo comma 3, che consente il regolamento ministeriale, in quanto la previsione legislativa censurata dovrebbe considerarsi derogatoria di entrambi.



Del pari non fondati sarebbero i motivi che lamentano la violazione dell'art. 8 della legge n. 157 del 1992 in ordine alla composizione del CTFVN, in quanto anche questa disciplina sarebbe stata sostituita dalla previsione censurata «per come attuata dal decreto ministeriale del 2023».

1.2.2.- Con l'ultimo dei motivi, l'associazione ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, perché essa, attribuendo al Ministro uno «spazio illimitato» in ordine alla modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, provocherebbe «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e proporzionalità, pregiudicando del tutto associazioni che - pur avendo ottenuto autonomo riconoscimento giuridico - non si vedono riconosciuta la possibilità di avere un componente in seno all'Organo tecnico rappresentativo».

Secondo il Consiglio di Stato, la dedotta violazione dei principi costituzionali di rappresentatività e proporzionalità non sarebbe ascrivibile al provvedimento impugnato, ma alla previsione legislativa che ha stabilito la competenza del Ministro «in termini amplissimi ed indeterminati»: di qui la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* osserva, inoltre, che l'eventuale illegittimità costituzionale avrebbe incidenza anche sul motivo concernente l'incompetenza del Ministro, la quale «potrebbe prendere corpo ove la norma attributiva della stessa fosse illegittima per violazione dei parametri relativi al principio di legalità ed anche in relazione agli altri parametri dedotti al quinto motivo».

La disposizione censurata, infatti, non si presta a interpretazioni adeguatrici, sia per la chiarezza testuale che la connota, «sia per il contenuto estremamente generico sotto il profilo dei parametri della delegificazione, che espressamente delega a [un] decreto ministeriale, quindi ad atto non normativo e perfino ad atto non regolamentare, la disciplina di un ambito di portata generale e astratta», in precedenza affidato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e ora sottratto alle garanzie previste dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Come detto, pertanto, il vizio di incompetenza dovrebbe dichiararsi non fondato.

Al contrario, tale dichiarazione di non fondatezza non potrebbe essere assunta ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, che costituirebbe «un classico esempio di “fuga dal regolamento”», la quale «finisce per precarizzare gli uffici amministrativi, confondendo il livello normativo che deve in astratto disciplinarne la composizione dagli atti amministrativi di ricostituzione degli organi e violando la riserva di legge - pur relativa - esistente in materia».

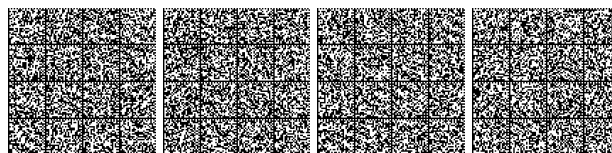
Essendo consolidato nella giurisprudenza il principio secondo cui il vizio di incompetenza ha carattere prioritario, risulterebbe evidente la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

1.3.- Nell'argomentare in ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente muove dall'osservazione per cui l'art. 17, commi 2 e 3 (*recte*: commi 2, 3 e 4), della legge n. 400 del 1988 richiede, tanto per i regolamenti governativi quanto per quelli ministeriali, il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti. I regolamenti ministeriali devono altresì essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri, per consentirgli di esercitare i poteri connessi alla funzione di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo di cui all'art. 95 Cost. Tali atti, inoltre, debbono essere denominati «regolamento» e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

La disposizione censurata, secondo il Consiglio di Stato, conterrebbe norme di delegificazione e sulla delegificazione, in deroga al richiamato art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988, consentendo una delegificazione tramite atto non regolamentare in «aperta violazione» di quel modello. Ciò sarebbe in contrasto con gli artt. 70 e 97, primo (*recte*: secondo) comma, Cost., che concernono il riparto dei poteri normativi tra il Parlamento e il Governo e le «garanzie relative all'esercizio del potere regolamentare delegificante», nonché con l'art. 113 Cost., «in quanto l'assenza di qualsiasi determinazione in ordine all'esercizio del potere conferito rende la legge inidonea a funzionare da parametro di legittimità del regolamento (nella specie dell'atto non regolamentare adottato dal Ministro)».

Il decreto adottato dal MASAF sulla base della disposizione censurata avrebbe «sostanzialmente contenuto regolamentare» e «per di più non [avrebbe] contenuto di regolamento di mera esecuzione o attuazione ma natura indipendente». Il legislatore, inoltre, avrebbe abilitato tale decreto alla «abrogazione di norma primaria (art. 8 della L. 157 del 1992) senza porre criteri di esercizio del potere con ciò configurando una delega generica al regolamento o all'atto amministrativo delegificante incompatibile con la Costituzione rigida».

1.3.1.- Il giudice *a quo* - dopo aver rammentato come in Italia sin dallo Statuto albertino, secondo quanto previsto dallo Stato di diritto, «l'esercizio delle funzioni politico-amministrative deve essere prevalentemente regolato da norme giuridiche emanate da un organo rappresentativo della volontà popolare» - rileva che la Costituzione repubblicana «ha rivoluzionato la materia regolamentare», introducendo all'art. 97 una riserva di legge relativa.



La legge n. 400 del 1988 - legge «di obiettiva valenza di attuazione costituzionale» - nel disciplinare la potestà regolamentare avrebbe stabilito il principio secondo cui «in relazione alla potestà normativa ministeriale la legge debba procedere ad una autorizzazione puntuale e specifica»: se per il regolamento governativo sarebbero sufficienti «attribuzioni legislative disposte una volta per tutte», per quelli delegificanti e per quelli ministeriali sarebbero invece necessari «appositi conferimenti legislativi».

In questo senso sarebbe orientata anche la giurisprudenza costituzionale. Il Consiglio di Stato fa riferimento alla sentenza n. 301 del 2003, che avrebbe ritenuto violato l'art. 70 Cost. perché l'allora norma censurata consentiva al ministro «il potere di modificare, con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri», in tal modo comportando una delegificazione distinta da quella prevista dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

A conferma che la delegificazione non dovrebbe spettare al singolo ministro, il giudice rimettente richiama, poi, la decisione della Corte dei conti, in sede di controllo, su uno schema di decreto ministeriale adottato sulla base dell'art. 1, comma 647, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nella quale si è rilevato «che l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 “non collega al decreto ministeriale o interministeriale alcun effetto abrogativo di leggi precedenti, evidentemente perché tale effetto può determinarsi solo a seguito della rigorosa procedura” di cui al comma 2 dello stesso art. 17 (Corte dei conti, osservazioni dell'ufficio di controllo sul d.m. 7.12.2007, prot. C.d.c. n. 2 del 7 gennaio 2008)» (Corte dei conti, sezione del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 13 marzo 2008, n. 4/2008/P).

Nel senso dell'impossibilità di realizzare una delegificazione per mezzo di regolamento ministeriale deporrebbe, infine, il parere del Consiglio di Stato su di un regolamento previsto dall'art. 2 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale), che aveva modificato l'art. 2 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale). In quella occasione si rilevò che la legge n. 400 del 1988 aveva espressamente razionalizzato l'istituto della delegificazione, facendo assurgere «a principio generale dell'ordinamento che la degradazione della fonte sia impegnativa della responsabilità dell'intero governo, e non più di un solo ministro» (Consiglio di Stato, adunanza generale, parere 16 novembre 1989, n. 100).

Il giudice *a quo* conclude, pertanto, affermando che la disposizione censurata avrebbe operato una delegificazione del CTFVN in violazione degli artt. 70, 76, 97 e 113 Cost., «alla luce della assoluta genericità dei criteri di delega della norma di delegificazione, sugli atti attuativi della quale non si rende possibile in sede giurisdizionale esercitare un vaglio di legittimità».

1.3.2.- Il Consiglio di Stato, infine, ritiene non manifestamente infondati anche i dubbi di legittimità costituzionale eccepiti dalla parte, in quanto «la scelta del legislatore di dare spazio illimitato al Ministro di procedere alla modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, in concreto tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di intere associazioni venatorie nazionali ma anche di altri enti e organi, dunque di categorie aventi rilevanza nazionale e interessi differenziati, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività, proporzionalità e parità espressi [dagli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione], consentendo una ricostituzione dell'organo in diversa composizione rispetto a quella prevista dalla normativa pregressa, in assenza di parametri legislativi sufficientemente specificati».

2.- Con atto del 13 aprile 2026 si è costituita in giudizio ARCI caccia, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, limitandosi a chiedere che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.- Con atto del 14 aprile 2026, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.- L'interveniente osserva, innanzitutto, come sarebbe stato lo stesso Consiglio di Stato ad affermare che l'art. 8 della legge n. 157 del 1992 è stato implicitamente abrogato già dall'art. 12, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito. Il ragionamento del giudice *a quo*, pertanto, sarebbe incoerente, in quanto la disposizione indubbiata avrebbe autorizzato l'abrogazione, per mezzo di decreto ministeriale, di una norma invero già abrogata, sicché deve ritenersi, contrariamente, che «il contestato intervento ha operato su di un terreno normativo vuoto non più regolamentato». Non si sarebbe dinanzi, pertanto, ad alcuna delegificazione, con ciò «intendendosi il trasferimento della normativa a livello secondario», proprio perché al momento dell'adozione del decreto ministeriale non vi era più alcuna norma primaria che disciplinasse il CTFVN.



Neppure potrebbe lamentarsi, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, una violazione della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici. La «mera definizione della composizione del comitato in questione», infatti, può essere rimessa alla competenza del ministero, poiché quelli contemplati dalla disposizione censurata sono uffici facoltativi «di natura tecnico-settoriale e solo eventualmente consultiva, che non hanno potere di amministrazione attiva né capacità di adottare atti a rilevanza esterna»; tanto che essi, proprio perché non necessari e, dunque, non coperti dalla riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., «ben potrebbero essere istitu[i]ti per mezzo del solo potere organizzativo che è immanente ad ogni Ministero».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura ha depositato una memoria, con la quale ha insistito affinché le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.1.- L'interveniente, dopo aver ribadito che l'art. 8 della legge n. 157 del 1992 sarebbe stato già implicitamente abrogato dall'art. 12, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, osserva come il CTFVN, «organo tecnico con funzione meramente consultiva e non di amministrazione attiva», abbia operato soltanto tra il 2009, anno della sua costituzione con il d.P.C.m. 18 giugno 2009, e il 2014. Dell'avvenuta abrogazione implicita dell'art. 8 della legge n. 157 del 1992 ne avrebbe dato conto, rileva l'Avvocatura generale dello Stato, già lo stesso giudice rimettente, sicché viene ribadita l'incoerenza del ragionamento sotteso alle questioni sollevate, non essendosi verificata alcuna delegificazione, neppure nella veste di cui all'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988.

Richiamata la genesi e la *ratio* della delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come, nel caso di specie, non sia in questione «l'organizzazione in senso proprio del Governo, né del Ministero»: ciò perché il CTFVN «è un organo meramente tecnico-consultivo, aggiuntivo, che non svolge amministrazione attiva, che adotta eventualmente solo atti di natura programmatica, strumenti di lavoro, approfondimenti tecnico-scientifici, utile ma non indispensabile», composto da soggetti che non sono dipendenti del ministero, i quali non ricevono alcun compenso.

A differenza dei regolamenti adottati sulla base del richiamato art. 17, comma 4-bis, il decreto ministeriale che ha ricostituito il CTFVN non ha inciso sull'organizzazione del Ministero e pertanto non deve considerarsi un regolamento frutto di delegificazione, ma soltanto «uno strumento per ricostituire un semplice organo consultivo la cui utilità è stata, nel tempo, considerata e rivalutata e sulla funzionalità del quale il Ministro ha ritenuto - nel 2023 - di voler puntare nuovamente». Quello adottato sulla base della disposizione censurata sarebbe, dunque, un «decreto di natura non regolamentare» legittimamente previsto dalla legge.

Ribaditi gli argomenti in ordine al rispetto della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, inoltre, come il CTFVN dovrebbe considerarsi tra i «nuovi organismi con apposita missione» previsti dalla disposizione censurata, in quanto esso era stato implicitamente abrogato nel 2012.

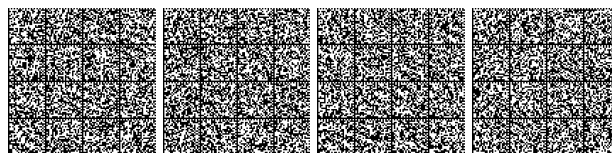
4.2.- Non fondati, infine, sarebbero anche i dubbi di legittimità costituzionale in ordine al raggio di azione conferito al Ministro dalla disposizione censurata, in quanto il relativo potere è limitato, oltre che dai principi generali, dalle finalità del «migliore perseguimento dell'azione amministrativa e [del]la più efficiente gestione delle risorse finanziarie».

Il rimettente precisa, inoltre, che il decreto ministeriale ha nominato componenti del CTFVN i rappresentanti delle associazioni più rappresentative, specificando peraltro che, alla scadenza del primo biennio, sarebbe stata valutata la «opportunità di realizzare una rotazione dei componenti delle Associazioni Nazionali Venatorie».

Richiamando anche l'ordinanza n. 299 del 2001 di questa Corte, l'interveniente osserva che ARCI caccia rimane comunque rappresentata, perché potrà veicolare le proprie istanze attraverso il rappresentante di altra associazione. Anche il TAR Lazio, con la sentenza di primo grado impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, avrebbe riconosciuto che non vi sarebbe stata alcuna violazione del principio di rappresentatività, ma una scelta, con la riduzione del numero dei rappresentanti, volta a garantire il miglior funzionamento e la maggior snellezza operativa del CTFVN: scelta che sarebbe stata apprezzata da altre associazioni venatorie.

Considerato in diritto

5.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 47 del 2026), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 70, 76, 97, 113 e 117 Cost. - dell'art. 1, comma 453, della legge n. 197 del 2022, il quale attribuisce al Ministro dell'agricoltura, della sovranità



alimentare e delle foreste il potere, tra le altre cose, di rivedere e modificare, con proprio decreto, la composizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni operanti presso il medesimo Ministero.

Il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata abbia consentito una delegificazione con un atto del Ministro, invece che con regolamento del Governo come previsto dall'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988, sulla base di una «assoluta genericità dei criteri di delega della norma di delegificazione»: il che determinerebbe la violazione degli artt. 70, 76, 97 e 113 Cost.

Ritiene violati, inoltre, anche gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 Cost., perché la disposizione censurata affiderebbe al Ministro «spazio illimitato» nella ricostituzione degli organi del Ministero, comprendendovi la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti nonché di disciplinarne la composizione e modificarne la finalità, così provocando uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività, proporzionalità e parità di trattamento tra le associazioni.

6.- Questa Corte ha già rilevato che «elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento è senz'altro costituito dal trasferimento della funzione normativa (su materie e attività determinate) dalla sede legislativa ad altra sede. Il predetto trasferimento, necessariamente operato con legge, determina che un soggetto, un organo, diverso da quello cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa, abbia la facoltà di regolare una determinata materia, adottando una disciplina sostitutiva di quella già dettata dalla legge» (sentenza n. 130 del 2016). Ciò risponde all'esigenza, avvertita dal legislatore, «di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità» (sentenza n. 138 del 2023), attraendo pertanto questi ultimi alle forme e alle garanzie della fonte secondaria «sulla base del presupposto che essa abbia una migliore capacità di evolvere a seconda delle necessità, e permetta a sua volta una immediata tutela presso le giurisdizioni comuni» (ancora sentenza n. 138 del 2023).

Se obiettivo della delegificazione in senso stretto è, dunque, non l'eliminazione della disciplina di una determinata materia, ma il suo trasferimento dalla sede legislativa a quella regolamentare, deve considerarsi elemento tipico dei procedimenti delegificatori la «identità temporale tra effetto abrogativo ed entrata in vigore del regolamento» (sentenza n. 130 del 2016), non a caso previsto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Si è dinanzi a una delegificazione, pertanto, «solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento» (sentenza n. 297 del 2012): la legge che autorizza la delegificazione, infatti, «non priva della loro forza le leggi che saranno sostituite dai regolamenti, ma ne predetermina l'abrogazione» (ancora sentenza n. 130 del 2016), che avverrà solo e soltanto se verrà adottato ed entrerà in vigore l'atto regolamentare (in questi stessi termini, anche sentenze n. 192 del 2024, n. 99 del 2018, n. 200 del 2009 e n. 378 del 2004).

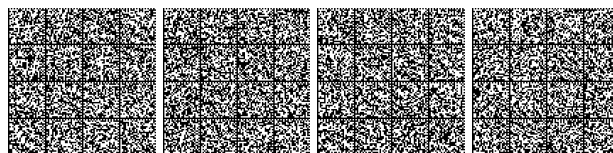
7.- Ciò premesso, le prime questioni - sollevate in riferimento agli artt. 70, 76, 97 e 113 Cost. - sono inammissibili per l'erroneo presupposto da cui muovono, ovvero che la disposizione censurata abbia autorizzato una delegificazione.

7.1.- La legge n. 157 del 1992 disponeva all'art. 8 l'istituzione del CTFVN, cui erano conferiti «compiti di organo tecnico consultivo per tutto quello che concerne l'applicazione» della medesima legge n. 157 (comma 3). Lo stesso art. 8 dettava la composizione del Comitato (comma 1), prevedendo che questo fosse costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 2) e che venisse rinnovato ogni cinque anni (comma 4).

Il Comitato risulta essere stato costituito soltanto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 giugno 2009.

Nel frattempo, l'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, aveva previsto, al fine del contenimento delle spese (comma 1), un meccanismo per il progressivo riordino di commissioni, comitati e organismi operanti presso le amministrazioni statali, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture (comma 2), altresì consentendo di prorogare organismi valutati di perdurante attualità (comma 2-bis).

Il di poco successivo art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha ulteriormente disciplinato, in senso restrittivo, la proroga di detti organismi, in modo da «realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandat[e] nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni» (comma 1).



Successivamente, l'art. 12, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, ha sostanzialmente portato a compimento la complessiva opera di riordino avviata (almeno) nel 2006, disponendo che «[a] decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano».

In applicazione di tale dato normativo il CTFVN, alla scadenza del 18 giugno 2014 del mandato quinquennale dell'organismo costituito con il d.P.C.m. 18 giugno 2009, non è stato rinnovato.

In questo quadro è intervenuta la disposizione censurata, la quale prevede che il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste «provvede, con proprio decreto, [...] alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali per il migliore perseguimento dell'azione amministrativa e la più efficiente gestione delle risorse finanziarie e, quanto agli organi degli enti, di revocare eventualmente gli incarichi conferiti».

Dopo aver inserito, con la già citata direttiva del 20 gennaio 2023, la "ricostituzione" del CTFVN tra le priorità politiche e gli obiettivi strategici e strutturali dell'azione amministrativa, il MASAF ha adottato, il 22 maggio 2023, il decreto di nuova istituzione di detto Comitato, prevedendone una composizione diversa da quella di cui all'art. 8 della legge n. 157 del 1992 (art. 1, comma 1), ma rinviando la nomina dei componenti a un successivo decreto (art. 1, comma 2). Al CTFVN sono conferiti compiti di organo tecnico consultivo per tutto quello che concerne l'applicazione della legge n. 157 del 1992 (art. 2). Il decreto, inoltre, espressamente prevede che ai componenti «non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborso di spese o altro emolumento comunque denominati» (art. 4).

Con successivo decreto del 1° agosto 2023 il MASAF ha poi provveduto alla nomina dei componenti del CTFVN.

7.2.- Alla luce del quadro normativo tratteggiato, deve escludersi che, per quel che concerne il CTFVN, la disposizione censurata abbia autorizzato una delegificazione. Deve ritenersi, infatti, che l'art. 8 della legge n. 157 del 1992 - regolante l'istituzione, la composizione e il funzionamento del CTFVN - fosse stato implicitamente abrogato già dall'art. 12, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, il quale, come si è visto, ha trasferito le attività svolte dagli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, a decorrere dalla loro scadenza, ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operavano; scadenza che, per quel che concerne il CTFVN istituito dalla legge n. 157 del 1992, si è verificata nel giugno 2014.

Ne consegue che, quando il legislatore ha adottato il censurato art. 1, comma 453, della legge n. 197 del 2022, nessuna disposizione primaria regolava (più) l'esistenza del CTFVN, la sua composizione, le relative funzioni. Non sussiste, pertanto, il primo degli elementi tipici della delegificazione - ovvero, la vigenza di norme di legge di cui sia predeterminabile l'abrogazione, a far data dalla successiva adozione delle norme regolamentari - con il che viene meno il presupposto ermeneutico da cui muove il giudice rimettente e con esso, dunque, la possibilità stessa di verificare se la disposizione censurata, che non reca alcuna delegificazione, violi i parametri costituzionali evocati.

Una volta escluso che la disposizione censurata possa atteggiarsi, in relazione al CTFVN, quale «"norma di e sulla delegificazione"» (sentenza n. 130 del 2016), deve ritenersi che i decreti che hanno istituito e composto il (nuovo) CTFVN siano espressione di esercizio di potere normativo (nei termini già chiariti da Consiglio di Stato, adunanza generale, pareri 7 dicembre 1989, n. 126, n. 127 e n. 131) riconducibile all'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, conferito dal medesimo art. 1, comma 453, della legge n. 197 del 2022. Si è, dunque, dinanzi a un tipico caso di sistema di normazione «a cascata» (Consiglio di Stato, adunanza generale, parere 21 novembre 1991, n. 141), composto da atti-fonte di natura necessariamente omogenea, in cui l'ordine normativo risulta progressivamente costituito dalla normativa primaria e da quella secondaria dalla prima prevista a completamento della fattispecie che innova l'ordinamento. La disposizione censurata, infatti, nell'ambito di una più ampia rivalutazione della scelta compiuta dal legislatore del 2012 in ordine al trasferimento agli uffici del Ministero di funzioni prima affidate a organismi collegiali, espressamente autorizza il Ministro, «[a] fine di razionalizzare la spesa, semplificare gli adempimenti e incrementare l'efficienza nell'erogazione delle misure di sostegno finanziario», anche a «istituire nuovi organismi con apposita missione».



8.- Inammissibili, per insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza, sono anche le ulteriori questioni, sollevate in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 Cost.

Il Consiglio di Stato, infatti, al riguardo si limita ad affermare che l'art. 1, comma 453, della legge n. 197 del 2022 dà «spazio illimitato al Ministro» e che, essendosi «in concreto» verificata l'eliminazione di rappresentanti di interesse associazioni venatorie nazionali, essa provoca uno «sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività, proporzionalità e parità espressi dai parametri costituzionali invocati». In tal modo, la motivazione, quando non del tutto assente in relazione a taluni di detti parametri costituzionali, è apodittica e generica, in quanto non illustra adeguatamente le ragioni dell'asserita illegittimità costituzionale, come invece è richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (tra le moltissime, sentenze n. 51 del 2026, n. 160, n. 72, n. 45 e n. 5 del 2025, n. 184, n. 128 e n. 112 del 2024).

La motivazione sul punto è tanto più insufficiente ove si consideri, inoltre, che essa afferma che la scelta legislativa si sarebbe tradotta «in concreto» nell'eliminazione di rappresentanti di interesse associazioni venatorie nazionali. Con ciò il Consiglio di Stato sembra alludere alla circostanza che l'asseritamente sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali evocati sia stato determinato non già dalla disposizione censurata, ma, semmai, dal cattivo esercizio del potere regolamentare conferito al Ministro: in tal caso, tuttavia, il relativo sindacato di legittimità è rimesso alla cognizione del giudice amministrativo.

9.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato devono essere dichiarate tutte inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 70, 76, 97, 113 e 117 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

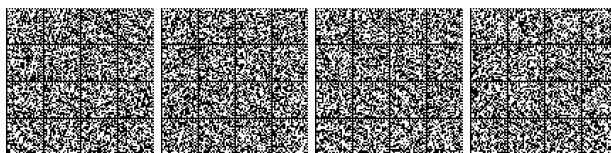
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 settembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260155



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 149

Ordinanza del 2 luglio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Abbvie Srl e altri contro AIFA - Agenzia italiana del farmaco e altri

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3033 del 2025, proposto da Abbvie S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano, Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3; contro:

Aifa Agenzia Italiana del Farmaco, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabria, Regione Campania, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana — Assessorato alla Salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti Eg Spa, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



Abiogen Pharma S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

Abiogen Pharma S.p.A., non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3514 del 2025, proposto da Vifor Fresenius Medical Care Renal Pharma France Sa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3;

contro:

Aifa Agenzia Italiana del Farmaco, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Mugnaini, Antonio Fazzi, con domicilio eletto presso lo studio Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabr, 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 Settore Sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana — Assessorato Alla Salute, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti Eg Spa, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., Abiogen Pharma S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 3900 del 2025, proposto da Janssen-Cilag International n.V., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Putignano, Sonia Selletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, Aifa Agenzia Italiana del Farmaco, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

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

nei confronti Regione Piemonte, Regione Autonoma della Valle D'Aosta, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Veneto, Regione Friuli-Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano — Alto Adige, Regione Emilia-Romagna, Regione Toscana, Regione Marche, Regione Umbria, Regione Lazio, Regione Abruzzo, Regione Molise, Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise —, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese — Presidenza del Consiglio D, Regione Siciliana — Assessorato Regionale della Salute, Regione Autonoma della Sardegna, Curium Italy S.r.l., non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;



sul ricorso numero di registro generale 3506 del 2025, proposto da Vifor France Sa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3;

contro:

Aifa Agenzia Italiana del Farmaco, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Mugnaini, Antonio Fazzi, con domicilio eletto presso lo studio Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Calabr, 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 Settore Sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per L'Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Settore Sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana — Assessorato Alla Salute, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti Eg Spa, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

quanto al ricorso n. 3033 del 2025:

per l'annullamento

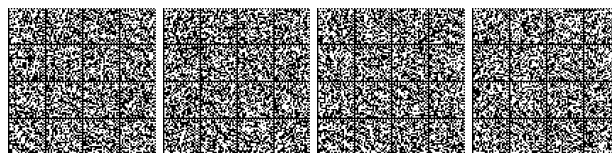
della Determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati attribuiti gli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145;

degli Allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere: degli Allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere A) «Elenco quota di ripiano per codice SIS (dicembre 2024)», dal quale risulta l'attribuzione alla AbbVie S.r.l. di una quota di ripiano pari ad euro 5.564.978; alla AbbVie Deutschland GmbH & co. Kg di una quota di ripiano pari ad euro 37.075.239 per complessivi euro 42.640.217 (doc. 2); B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripiano dello sfondamento del tetto del 8,15% — spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023 (Luglio 2024) (doc. 3); B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 4); B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 5); B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 6); C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 6 bis); D) elenco quota di ripiano per Regione (doc. 6 ter); E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (doc. 7); F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (doc. 8); G) «Metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze» (doc. 9);

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante: (i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali); (ii) l'accertamento del valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), tenendo altresì conto del decreto del Ministero della salute 22 settembre 2022 e ss.mm.ii. (doc. 1 bis);

oltre che, se e in quanto occorrer possa:

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 32 del 17 luglio 2024, con cui è stato preliminarmente approvato il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023;



del Decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 4 febbraio 2025, pubblicato nella GURI, Serie Generale, 11 febbraio 2025, n. 34, recante «Criteri di riparto del *payback* farmaceutico»,

nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati.

quanto al ricorso n. 3514 del 2025:

per l'annullamento

della Determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati sostituiti gli atti precedentemente pubblicati in data 16 dicembre 2024 e sono stati attribuiti gli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (doc. 1);

degli Allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripiano per codice SIS», dal quale risulta l'attribuzione alla ricorrente di una quota di ripiano pari ad euro 459.852,00 (doc. 2); B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripiano dello sfondamento del tetto del 8,15% — spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023 (Luglio 2024)» (doc. 3); B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 4); B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 5); B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 6); C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 6 bis); D) elenco quota di ripiano per Regione (doc. 6 ter); E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (doc. 7); F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (doc. 8); G) «Metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze» (doc. 9);

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante: (i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali); (ii) l'accertamento del valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), tenendo altresì conto del decreto del Ministero della salute 22 settembre 2022 e ss.mm.ii. (doc. 1 bis);

degli allegati alla suddetta delibera; oltre che, se e in quanto occorrer possa:

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 32 del 17 luglio 2024, con cui è stato preliminarmente approvato il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023;

della delibera n. 40 del 31 luglio 2024 con cui il Consiglio di amministrazione dell'AIFA ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti e il conseguente valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, pari a 1.644.753.941 euro, distinto per azienda farmaceutica (codice SIS);

della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, con cui il Consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «Elenco quota di ripiano per codice SIS e per Regione»; D «Elenco quota di ripiano per regione — febbraio 2025»; E «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA»;

del Decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 4 febbraio 2025, pubblicato nella GURI, Serie Generale, 11 febbraio 2025, n. 34, recante «Criteri di riparto del *payback* farmaceutico» (doc. 10);

nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati.

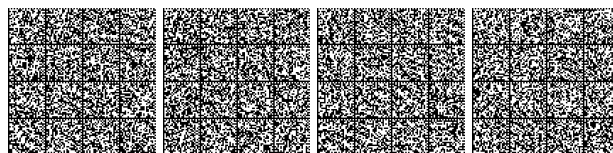
quanto al ricorso n. 3900 del 2025:

per l'annullamento

della delibera del Presidente del Consiglio di amministrazione di AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025 recante «attribuzione degli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» e di tutti i relativi allegati:

Allegato A: Elenco quota di ripiano per codice SIS»;

Allegato B: Nota sulla metodologia applicativa (febbraio 2025);



Allegato B1: Spesa per i farmaci innovativi;

Allegato B2: dettaglio di spesa dei farmaci orfani di classe A e H;

Allegato B3: Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023;

Allegato C: Elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione;

Allegato D: Elenco quota di ripiano per Regione (febbraio 2025);

Allegato E: allegato Nota metodologica / descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «Portale dei servizi» di AIFA;

Allegato F: Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi;

Allegato G: metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Allegato H: Modalità di versamento alle Regioni;

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 205/2025 sul sito web di AIFA del 13 febbraio 2025;

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 205/2025 sulla *G.U.* n. 36 del 13 febbraio 2025;

delle tabelle AIFA del 14 febbraio 2025 contenenti i dati relativi agli importi di ripiano;

nonché di tutti gli atti ad essi preordinati, consequenziali e/o comunque connessi ancorché non conosciuti, ivi compresi, ove ed in quanto occorrer possa, di tutti gli atti endoprocedimentali relativi al procedimento di definizione del ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023, con particolare, ma non esclusivo riferimento:

della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, non conosciuta, con cui il Consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «Elenco quota di ripiano per codice SIS e per Regione»; D «Elenco quota di ripiano per regione — febbraio 2025»; E «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA, compresi gli allegati medesimi;

della delibera del Consiglio di amministrazione di AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, allo stato non conosciuta, e di tutti i relativi allegati, con cui sono stati approvati, tra gli altri:

i. l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 del 10 dicembre 2024;

ii. il valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice *SIS*);

iii. gli Allegati A «Elenco quota di ripiano per codice SIS (dicembre 2024)», B1 «Spesa per i farmaci innovativi», B2 «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H», B3 «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023», F «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi», G «Metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze»;

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 68/2024 sul sito web di Aifa del 16 dicembre 2024;

delle tabelle pubblicate il 16 dicembre 2024 sul portale Front End di Aifa, contenenti i dati relativi agli importi di ripiano;

della nota metodologica allegata alla comunicazione di avvio del procedimento, pubblicata sul sito di Aifa in data 2 agosto 2024, oltre che dell'avviso medesimo;

decreto del 4 febbraio 2025 recante «Criteri di riparto del *payback* farmaceutico» adottato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 34 dell'11 febbraio 2025.

quanto al ricorso n. 3506 del 2025:

della Determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati sostituiti gli atti precedentemente pubblicati in data 16 dicembre 2024 e sono stati attribuiti gli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (doc. 1);

degli Allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripiano per codice SIS», dal quale risulta l'attribuzione alla ricorrente di una quota di ripiano pari ad euro 5.818.311,00 (doc. 2); B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripiano dello sfondamento del tetto del 8,15% — spesa farmaceutica acquisti diretti



anno 2023 (Luglio 2024) (doc. 3); B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 4); B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 5); B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 6); C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 6 *bis*); D) elenco quota di ripiano per Regione (doc. 6 *ter*); E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (doc. 7); F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (doc. 8); G) «Metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze» (doc. 9);

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante: (i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali); (ii) l'accertamento del valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), tenendo altresì conto del decreto del Ministero della salute 22 settembre 2022 e ss.mm.ii. (doc. 1 *bis*);

degli allegati alla suddetta delibera; oltre che, se e in quanto occorrer possa:

della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 32 del 17 luglio 2024, con cui è stato preliminarmente approvato il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aifa Agenzia Italiana del Farmaco, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute e di Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Regione Fvg, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I fatti di causa.

1. Le società ricorrenti esponendo di essere aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: *AIC*) di diversi farmaci, hanno impugnato con distinti ricorsi la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa) n. 205 del 12 febbraio 2025 e la deliberazione dello stesso consiglio di amministrazione n. 14 di pari data, nonché i relativi allegati e le presupposte ulteriori deliberazioni (n. 68 del 10 dicembre 2024, n. 32 del 17 luglio 2024, n. 40 del 31 luglio 2024) con le quali l'Agenzia ha accertato e individuato lo sfondamento del tetto della spesa farmaceutica nazionale e regionale per acquisti diretti riferita all'anno 2023 e conseguentemente posto a carico dei ricorrenti la relativa quota di ripianamento in base alle disposizioni di cui ai commi 574 e ss. dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018.

Pur nella diversità delle impostazioni difensive e delle censure prospettate nei ricorsi proposti, le ricorrenti lamentano tutte l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. *payback* farmaceutico con riferimento a diversi parametri costituzionali.

1.1 Pertanto 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 ravvisabili, 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.

1.2 Giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca il provvedimento impugnato il quale attua per l'anno 2023 il ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti ponendo il relativo onere in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci interessati.

1.3 Con una chiara finalità di contenimento della spesa farmaceutica, il legislatore ha individuato un limite massimo alla spesa farmaceutica complessiva (che per l'anno 2023 risulta rideterminato nel 15,15 per cento, come di seguito meglio esposto), distinguendo al suo interno un tetto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti (articolo 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, articolo 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,30 per cento ex articolo 1, comma 386, l. 30 dicembre 2025, n. 199) e uno per la spesa farmaceutica convenzionata (articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, articolo 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,05 per cento articolo 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199).



Rientrano all'interno della spesa farmaceutica per acquisiti diretti la spesa riferita ai medicinali di fascia H acquistati o resi disponibili all'impiego da parte delle strutture sanitarie direttamente gestite dal SSN, nonché quella relativa alla distribuzione diretta (ossia la distribuzione di farmaci rimborsabili di fascia A per il tramite delle strutture ospedaliere e dei presidi delle aziende sanitarie locali) e per conto (consistente nella distribuzione diretta attraverso appositi accordi con le farmacie territoriali pubbliche o private, ad esempio per pazienti in assistenza domiciliare o soggetti a piani terapeutici), le quali prima della legge 11 dicembre 2016, n. 232 erano invece voci afferenti alla spesa «territoriale» (che aggregava anche la spesa convenzionata).

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti viene stimato in percentuale sul fondo sanitario nazionale (FSN). In particolare, l'articolo 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020, ha previsto che «A decorrere dall'anno 2021, fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, il limite della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rideterminato nella misura del 7 per cento. Conseguentemente, a partire dal medesimo anno, il tetto di spesa della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'articolo 1, comma 398, della citata legge n. 232 del 2016 è rideterminato nella misura del 7,85 per cento, fermo restando il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali di cui all'articolo 1, comma 575, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il successivo comma 476 aveva stabilito la possibilità di rideterminare annualmente le suddette percentuali, «fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente è intervenuta la legge n. 234 del 2021, che ha rideterminato sia il tetto complessivo della spesa farmaceutica che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Il comma 281 della legge n. 234 del 2021, al dichiarato scopo di «sostenere il potenziamento delle prestazioni ricomprese nei LEA, anche alla luce delle innovazioni che caratterizzano il settore», ha stabilito che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è pari all'8 per cento per l'anno 2022, all'8,15 per cento per l'anno 2023, all'8,30 per cento dall'anno 2024 (al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali). I tetti della spesa farmaceutica convenzionata sono invece rimasti invariati.

Dunque il valore complessivo della spesa farmaceutica è stato rideterminato nel 15,15 per cento per l'anno 2023, al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali.

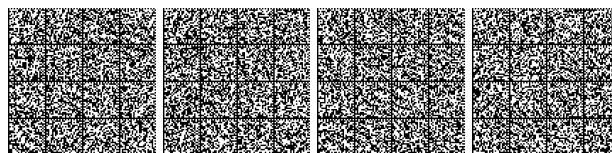
Il successivo comma 282 — analogamente a quanto già previsto dall'articolo 1, comma 746, della legge n. 170 del 2020 — ha stabilito che «Le percentuali di cui al comma 281 possono essere annualmente rideterminate, fermi restando i valori complessivi di cui al medesimo comma, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente la legge n. 197 del 2022, senza intervenire sulla rideterminazione dei tetti per la spesa farmaceutica per acquisti diretti relativa all'anno 2023, si è limitata a prevedere (articolo 1, comma 541) che l'applicazione del comma 281 dell'articolo 1 della legge n. 234 del 2021 debba essere «disposta esclusivamente in favore delle aziende farmaceutiche che hanno provveduto all'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per l'anno 2021, senza riserva».

Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023 è stato così aggiornato il D.M. 22 settembre 2022, dando la possibilità anche alle imprese farmaceutiche che non avessero ancora provveduto, di effettuare, entro i successivi sessanta giorni dalla pubblicazione, l'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021, e contestualmente di provvedere al ritiro della propria riserva e delle azioni giudiziali o di altra natura eventualmente attivati avverso atti, documenti e provvedimenti relativi ai procedimenti di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021.

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato infine rideterminato per l'anno 2024 ai sensi dell'articolo 1, comma 223, della legge n. 213 del 2023 nella misura dell'8,5% con conseguente riduzione di quello per la spesa farmaceutica convenzionata al 6,8% sempre a decorrere da tale anno.

Da ultimo l'articolo 1, comma 386, l. 30 dicembre 2025, n. 199, in vigore dal 1° gennaio 2026, ha previsto un ulteriore incremento disponendo che «A decorrere dall'anno 2026, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'articolo 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato, rispetto a quanto previsto dall'articolo 1, comma 223, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, dello 0,30 per cento e il tetto della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato dello 0,05 per cento.»



1.4 Quanto al monitoraggio dei dati della spesa farmaceutica, in base all'articolo 5, comma 2, lettera d, del decreto-legge n. 157 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007, lo stesso è attribuito alle competenze dell'Aifa che mensilmente ne rileva i dati e comunica le relative risultanze al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, verificando altresì al 31 maggio, al 30 ottobre e al 31 dicembre di ogni anno l'eventuale superamento a livello nazionale dei tetti di spesa.

1.5 Tanto rilevato con riferimento alla determinazione da parte del legislatore del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, parallelamente a livello normativo è stato previsto il ripianamento del relativo superamento posto in parte a carico delle Regioni e in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari di AIC.

In particolare per quanto riguarda la spesa farmaceutica per acquisti diretti il ripianamento è stato introdotto sin dal 2013 (l'articolo 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012 n. 135 ha esteso difatti anche alla spesa farmaceutica — ex ospedaliera — per acquisti diretti il meccanismo introdotto nel 2012 per la sola spesa farmaceutica convenzionata).

Nel 2016 il meccanismo di ripianamento è stato modificato nelle sue modalità, passandosi da un sistema per budget a uno per quote di mercato.

Con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (articolo 1, commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019 è stato introdotto l'attuale meccanismo di ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti che pone anche a carico dei titolari di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci acquistati dal servizio sanitario nazionale il relativo onere secondo le modalità ivi indicate.

1.6 In particolare è stato previsto (articolo 1, comma 577 della legge n. 145 del 2018) che «Per l'anno solare 2019 entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni solari successivi, entro il 31 luglio dell'anno seguente a quello di riferimento, l'AIFA determina, con provvedimento del consiglio di amministrazione, l'ammontare complessivo della spesa farmaceutica nell'anno di riferimento per acquisti diretti, mediante la rilevazione nell'anno solare del fatturato, al lordo dell'IVA, delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, riferito a tutti i codici AIC dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, esclusi i codici AIC relativi ai vaccini (ATC J07) e i codici AIC relativi ai farmaci innovativi e ai farmaci oncologici innovativi di cui, rispettivamente, ai commi 400 e 401 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Nell'ambito di tale determinazione si tiene separato conto dell'incidenza della spesa per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN). Dall'ammontare complessivo della spesa vanno detratti gli importi di cui alle lettere b) e c) del comma 579 del presente articolo». Successivamente con la disposizione di cui all'articolo 1, comma 292, lett. a), nn. 1) e 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207, a decorrere dal 1° gennaio 2025, è stato eliminato il riferimento ai codici AIC relativi ai farmaci oncologici innovativi.

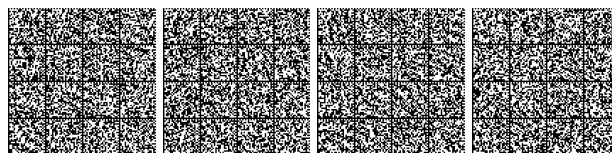
1.7 Così determinato l'ammontare complessivo annuale della spesa farmaceutica per acquisti diretti, in base al successivo comma 578 del ridetto articolo, l'Aifa nei medesimi termini «rileva il fatturato di ciascuna azienda titolare di AIC, al lordo dell'IVA, sulla base dei dati delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento» e sulla base del predetto fatturato determina «la quota di mercato di ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC, in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti».

La disposizione da ultimo richiamata si preoccupa, altresì, di delimitare i farmaci che assumo rilevanza ai fini della quantificazione del fatturato rilevante, specificando che per il mercato degli acquisti diretti il fatturato «è riferito a tutti i codici AIC dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, ad esclusione dei codici AIC relativi ai vaccini (ATC J07), dei codici AIC relativi ai farmaci innovativi di cui al comma 401 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dei codici AIC relativi a farmaci inseriti nel registro dei medicinali orfani per uso umano dell'Unione europea, nonché dei codici AIC per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN).» Per il mercato dei gas medicinali, il fatturato «è riferito in via esclusiva ai codici AIC per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN)». Inoltre sono previste (comma 579) per la determinazione del fatturato annuale rilevante ai fini del ripianamento da parte di ciascuna azienda farmaceutica le seguenti deduzioni:

«a) il fatturato fino a 3 milioni di euro, esclusivamente per il computo del fatturato rilevante per gli acquisti diretti diversi dai gas medicinali;

b) le somme versate nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di AIC per i consumi riferiti agli acquisti diretti, di cui all'articolo 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che sono stati effettuati dalle strutture del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera g), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a fronte della sospensione della riduzione del 5 per cento dei prezzi dei farmaci, di cui alla deliberazione del consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 26 del 27 settembre 2006;

c) le somme restituite nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di AIC alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 48, comma 33, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.»



1.8 Rilevato il superamento annuale del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e definito, secondo le modalità sopra richiamate, il fatturato delle singole aziende farmaceutiche titolari di AIC, queste sono chiamate a ripianare il cinquanta per cento del relativo superamento in proporzione alla rispettiva quota di mercato (c.d. *payback* farmaceutico) in base a quanto disposto dal comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il restante cinquanta per cento del superamento del tetto di spesa a livello nazionale è posto a carico delle sole Regioni e Province autonome nelle quali risulti superato il relativo tetto di spesa, in proporzione ai rispettivi superamenti.

L'Aifa determina, entro il 31 ottobre dell'anno successivo a quello di riferimento, la quota del ripianamento attribuita ad ogni azienda farmaceutica titolare di AIC, ripartita per ciascuna Regione e Provincia autonoma secondo il criterio pro capite, e la comunica sia all'azienda, sia alle Regioni e alle Province autonome. Il ripianamento è effettuato tramite versamenti a favore delle Regioni e delle Province autonome, da eseguire entro trenta giorni dalla comunicazione.

1.9 Tanto premesso sul piano normativo, con riferimento più propriamente ai fatti di causa rileva che per l'anno 2023 con deliberazione n. 32 del 17 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha accertato che lo sfioramento del tetto di spesa per gli acquisti diretti è stato pari a 3.287,3 milioni di euro rispetto al tetto fissato *ex lege* all'8,15% del FSN, al netto dello 0,20% per gas medicinali, e quindi pari al 7,95% sul FSN (articolo 1, c. 281, legge n. 234 del 2021).

Conseguentemente, con delibera n. 40 del 31 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS) e il conseguente valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, il quale è risultato pari a 1.644.753.941 euro.

È stato così avviato con le aziende farmaceutiche il contraddittorio sui dati inerenti il ripianamento della spesa per acquisti diretti per il 2023 con pubblicazione nella sezione «Ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» della piattaforma Front/End di Aifa, con fissazione del termine del 16 settembre 2024 (ore 12:00) per l'invio di osservazioni, controdeduzioni ed eventuali documenti sui dati aziendali esposti.

Infine con la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, sono stati:

(i) definitivamente attribuiti gli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il cui ammontare totale è stato quantificato nell'importo di euro 1.639.403.634,00, leggermente inferiore a quello di euro 1.640.532.614 indicato nella precedente determinazione n. 68 del 10 dicembre 2024;

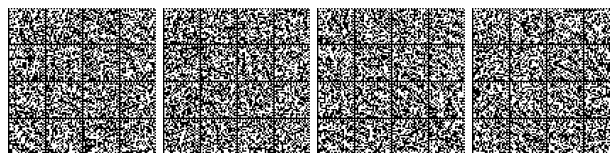
(ii) approvati gli allegati elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripianamento per codice SIS»; B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripianamento dello sfondamento del tetto del 8,15% — 7 spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023; B1) «Spesa per i farmaci innovativi»; B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H»; B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023»; C) «elenco quote di ripianamento per codice SIS e per Regione; D) elenco quota di ripianamento per Regione; E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA»; F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi»; G) «Metodo di applicazione del Decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze».

1.9 Avverso tali atti hanno proposto ricorso le Società suddette adducendo motivi in parte diversi, ma tutti accomunati da profili di carattere costituzionale riferiti alla presupposta disciplina legislativa relativa al c.d. *payback* farmaceutico e al superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

In particolare le aziende farmaceutiche ricorrenti evidenziano nei loro ricorsi che il livello di finanziamento della spesa per acquisiti diretti stimato dal legislatore statale è stato sempre grandemente inferiore ai fabbisogni effettivi (si tratta infatti di farmaci effettivamente acquistati dalle Regioni per l'erogazione in ambito ospedaliero o para ospedaliero e quindi per rispondere a una domanda di fabbisogno effettiva) e, negli anni, l'incidenza dello sfioramento è sempre aumentata (mentre l'innalzamento dei livelli di finanziamento si è sempre rivelato inadeguato a coprire i fabbisogni), con conseguente aumento della somma richiesta alle imprese farmaceutiche a titolo di *payback*.

In taluni ricorsi si giunge a quantificare il relativo onere come stimabile intorno al dodici o tredici per cento del fatturato di vendita di tali farmaci, percentuale che in prospettiva arriverebbe anche al diciannove per cento.

Lamentano, inoltre, le ricorrenti l'irragionevolezza di un meccanismo che è ormai consolidato nel tempo tanto da costituire una delle modalità di finanziamento della spesa sanitaria e che vede il progressivo aumento dello sfioramento del tetto, nonostante l'aumento del relativo livello di finanziamento (simbolico e non rispondente ai fabbisogni effettivi) e che non prevede correttivi *ex post* che consentano di rimodulare i due tetti della spesa farmaceutica in ragione dell'effettivo fabbisogno, anche utilizzando l'avanzo sulla quota del FSN relativo alla spesa farmaceutica convenzionata, che invece non vedrebbe mai il relativo tetto superato.



Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale di un meccanismo che appare in violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, poiché fondato su dati non attendibili e smentiti dall'aumento ormai storico del superamento del relativo tetto e conseguentemente della quota di ripianamento posta a carico delle aziende farmaceutiche.

Inoltre il meccanismo si porrebbe in contrasto con ulteriori parametri costituzionali quali l'articolo 23 e l'articolo 41 della Costituzione.

1.10 Nel corso dei giudizi si sono costituite le Amministrazioni resistenti come indicate in epigrafe, nonché la società F.I.R.M.A. — Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini s.p.a., quale controinteressata.

Quest'ultima in particolare, esponendo di esercitare attività di produzione e commercializzazione di specialità medicinali di c.d. di classe A, che beneficiano del rimborso del SSN, ha rappresentato di avere interesse ad opporsi alle censure delle ricorrenti relative alla mancata previsione di strumenti di interdipendenza tra il tetto della spesa farmaceutica diretta e quello della spesa convenzionata.

1.11 Ritene il Collegio che la questione della legittimità costituzionale del meccanismo di ripianamento del *pay-back* farmaceutico, avuto riferimento al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti presenti profili di non manifesta infondatezza nei limiti di cui di seguito.

Al riguardo è bene sin da subito rilevare che a tali fini non sia suscettibile di meritevolezza la mancata previsione legislativa, sulla quale molti dei ricorrenti insistono, della possibilità di «osmosi» tra i due tetti della spesa farmaceutica (diretta e convenzionata) con la conseguente possibilità di utilizzare l'avanzo del tetto della spesa convenzionata per coprire il disavanzo della spesa per acquisti diretti (meccanismo che per il 2023 consentirebbe quantomeno di ridurre la quota di ripianamento posta a carico delle ricorrenti).

La distinzione tra i due tetti di spesa, pur all'interno di un unitario tetto complessivamente riferito alla spesa farmaceutica, appare rispondere a finalità di politica sanitaria e comunque non appare irragionevole corrispondendo a due canali di erogazione dei farmaci con proprie precise peculiarità e diversi sistemi di accesso da parte degli utenti.

2. La rilevanza della questione.

2.1 Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni di cui al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Si tratta delle disposizioni sulla cui base sono stati adottati gli atti impugnati, costituenti la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto intesi 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'articolo 23, comma 1, lett. b), legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto destinate a fornire — e quindi, in caso di caducazione, privare — agli atti gravati la loro indispensabile base legittimante.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

3.1 Ai fini della sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dall'articolo 23, comma 1, lett. b), della legge n. 87 del 1953, nel caso in questione la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dai provvedimenti dell'Aifa ivi gravati, generano in capo alle aziende farmaceutiche titolari di AIC.

3.2 La Corte costituzionale è stata in passato chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui poneva l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.



In quella occasione (sentenza n. 70 del 2017) la Corte dopo aver evidenziato la *ratio* della disposizione come espressamente «individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» per cui «Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica — e quindi di tutela della salute pubblica — e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto», ha ritenuto la ragionevolezza della previsione normativa richiamando i principi enunciati in materia dalla Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006).

In particolare con la richiamata pronuncia, la Corte ha affermato che «Nella disposizione censurata, l'obbligo di ripianamento incide su imprese farmaceutiche, le quali sono chiamate a contribuire ad un sistema, quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN, dal quale esse stesse ricavano indubbi benefici.

Inoltre, la misura del riparto è calcolata in proporzione ai rispettivi fatturati: nella valutazione comparativa compiuta dal legislatore, tale criterio esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere, sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né rileva che il ripianamento ricada in capo a soggetti che si siano mantenuti entro i *budget* loro assegnati, sicché, in questa prospettiva, sarebbe irragionevole imputare loro il superamento dei tetti di spesa. Il criterio dell'imputabilità per la spesa eccedente il *budget*, infatti, ben si presta ad operare in relazione alle ipotesi nelle quali l'onere di provvedere al ripianamento sia collegato al meccanismo del *budget* annuale assegnato a ciascuna azienda farmaceutica e calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi dell'anno precedente. Tuttavia, esso appare strutturalmente inidoneo in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi, non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa. Rispetto ai farmaci innovativi sussiste, inoltre, un interesse pubblico a favorirne «lo sviluppo e la disponibilità», al fine di ampliare e migliorare le alternative terapeutiche.

Nella ponderazione degli interessi costituzionali oggetto di bilanciamento, rileva, poi, la possibilità che questi stessi operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire a quello sviluppo dell'innovazione farmaceutica che la disposizione intende promuovere. In questo modo, la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione.

Va, infine, rilevato che l'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento — se rende evidente la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni possibili — ne sottolinea, tuttavia, la temporaneità.

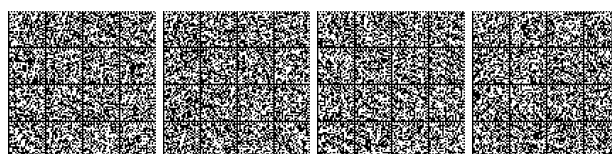
Infatti, le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi legislativi che ne hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo posto a carico delle imprese titolari di AIC per farmaci non innovativi.

Tale rimodulazione è avvenuta, in particolare, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di AIC per farmaci innovativi, dapprima ad opera dell'articolo 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge di stabilità 2015», in seguito, da parte dell'articolo 21, comma 16, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160; da ultimo, attraverso il rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi, disposto dall'articolo 1, commi 400 e 401, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Oltre ad evidenziare la temporaneità degli effetti della disposizione censurata, tali interventi dimostrano la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti.» In tale occasione la Corte non ha avuto modo di qualificare la natura dell'obbligo normativo di ripianamento posto a carico delle aziende farmaceutiche, e tuttavia la sua *ratio* individuata in scopi di utilità sociale, quale la promozione del settore dei farmaci innovati, e le modalità di operatività del meccanismo di prelievo (attraverso una compressione degli utili ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi) sono indici che ne escludono la natura tributaria in favore di quella di «contributo di solidarietà».

3.3 Difatti si tratta di un meccanismo che presenta forti analogie con quello più di recente introdotto per il ripianamento della spesa sanitaria riferita all'acquisto di dispositivi medici e sul quale la Corte costituzionale ha avuto modo da ultimo di pronunciarsi, affermandone la natura di «contributo di solidarietà».

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del c.d. *payback* dispositivi medici di cui all'articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario



nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, la Corte (sentenza n. 140 del 2024) ha ritenuto la legittimità costituzionale della previsione legislativa di un «contributo di solidarietà» che entro i parametri costituzionali di ragionevolezza limiti l'iniziativa economica privata in ragione di finalità di utilità sociale.

In siffatta occasione la Corte ha altresì affermato che «il meccanismo del *payback* presenta criticità con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici. Tuttavia, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore, il meccanismo in esame, per come operante nel circoscritto periodo di cui al comma 9-*bis*, non risulta irragionevole né sproporzionato».

Esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste.»

3.4 Analogamente può dunque ritenersi che l'onere di ripianamento in materia di spesa farmaceutica per acquisti diretti individui un «contributo di solidarietà», privo di sostanza tributaria, perché testualmente finalizzato ad «assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto della compatibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale» (comma 574 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018) e dunque destinato alla ricostituzione delle risorse finanziarie per la spesa sanitaria e non in generale alle entrate dello Stato.

3.5 Pertanto i parametri costituzionali che vengono in rilievo sono da ricercarsi negli articoli 3 e 23 della Costituzione, oltre che nell'articolo 41 della Costituzione per il tipo di attività su cui incide l'onere di ripianamento, rispetto ai quali il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come di seguito delimitata.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende farmaceutiche titolari di AIC per ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, una volta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'articolo 23 della Costituzione appare difatti privo del carattere della temporaneità.

Introdotta a decorrere dal 2013 (articolo 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012 n. 135), nel corso del tempo ha visto modificare in parte il meccanismo di ripianamento (nel 2016 si è passati da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato) per essere ormai «stabilizzato» nelle modalità disciplinate dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (articolo 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Per quanto nel corso tempo il legislatore sia altresì intervenuto modificando le percentuali del superamento del tetto di spesa (e dello stesso ammontare del tetto), rideterminate — per vero — in aumento e dunque favorevolmente alle aziende, tuttavia si tratta di un prelievo che ormai, sia pure con percentuali diverse, sembra aver assunto i caratteri della stabilità ed essere ormai operante a regime, senza alcun limite nella durata temporale, che non sia quello quantitativo riferito alla variabilità annuale del tetto.

Eppure nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvencono più volte riferimenti alla limitazione temporanea di previsioni normative istitutive di prelievi di carattere solidaristico.

Nella stessa pronuncia sul *payback* dispositivi medici la Corte nel ritenere la legittimità del relativo meccanismo specifica «per come operante nel circoscritto periodo» (sentenza n. 140 del 2017).

Così come con riferimento al contributo di solidarietà endoprevidenziale la Corte ha affermato che «Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.» (sentenza n. 234 del 2020).

A ben vedere anche con la richiamata sentenza n. 70 del 2017 la Corte richiama la temporaneità della previsione normativa e la sua modificabilità e sostituibilità nel tempo.

3.6 Pur nella consapevolezza che il sistema di assistenza sanitaria — delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) — e l'esigenza di assicurarne la universalità e la completezza si scontrino «con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 2005), tuttavia dubita il Collegio che il meccanismo in questione del c.d. *payback* farmaceutico, in quanto ormai avente carattere strutturale presenti i caratteri della ragionevolezza e proporzionalità.



Senza voler entrare nell'ambito di scelte di politica legislativa vi è da rilevare che il mercato dell'acquisto dei farmaci da parte del SSN presenta proprie specifiche peculiarità, ove lo Stato e le Regioni si pongono spesso come i maggiori acquirenti e dunque in una posizione di quantomeno apparente vantaggio contrattuale e tuttavia la tipologia di beni da acquistare (farmaci di rilevanza fondamentale per la tutela della salute della collettività, talvolta forniti in assenza di reale concorrenza tra gli operatori) può essere tale da invertire il rapporto di forza contrattuale in favore delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, fino al punto da porre in una posizione di sostanziale debolezza il soggetto pubblico acquirente.

Avendo comunque presenti tali peculiarità, vi è tuttavia da rilevare che anche per l'acquisto dei farmaci da parte delle strutture del SSN (spesa farmaceutica per acquisti diretti) è sempre più frequente il ricorso a procedure di gara che individuano il fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, ed ove il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano. Tanto pur non ignorandosi che si tratta comunque di un mercato ove è più difficile che si realizzi un vero e proprio confronto competitivo (in passato la Corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2006 — sia pure con riferimento ad una questione parzialmente diversa — ha sostenuto che «il comparto dei farmaci di fascia «A», contraddistinto da penetranti poteri di regolazione e di intervento del Ministero della salute, nella determinazione del prezzo ed anche dei margini di utile lungo l'intera filiera (produttore, grossista, farmacista), non costituisce un mercato concorrenziale. In particolare, almeno quanto al prezzo, si tratta di prodotti che non danno luogo a confronto competitivo...» ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa sull'imposizione ai produttori di uno sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci destinati al mercato interno e rimborsabili dal SSN).

Pertanto la previsione di un siffatto prelievo — per le caratteristiche di imprevedibilità nell'esatto ammontare dell'onere che annualmente ne consegue, congiunte alla loro continuità nel tempo — porta a dubitare della compatibilità dello stesso con le garanzie di autonomia contrattuale.

Vengono in rilievo sul punto le considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale di recente con riferimento al c.d. *payback* dispositivi medici: «... un meccanismo il quale, per effetto del superamento del tetto di spesa, comporti la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura prima di tale sfioramento, è in linea di principio idoneo a comprimere l'autonomia contrattuale, che rinviene il proprio fondamento nell'articolo 41 Cost.» (sentenza n. 140 del 2025).

3.7 Alla luce di tali considerazioni dubita il collegio del contrasto delle disposizioni normative in questione (comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012) con gli articoli 3, 23 e 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto incide sull'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni che per la loro sostanziale ripetitività finiscono con l'imporre una prestazione patrimoniale ormai consolidata nel tempo, che si risolve in una misura ordinaria di finanziamento della spesa sanitaria e perdendo la sua vocazione solidaristica.

La normativa censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato e rende ormai cronica siffatta partecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale senza limiti di tempo (non ritenendosi ragionevolmente sufficiente a tal riguardo la mera modificazione del tetto di spesa).

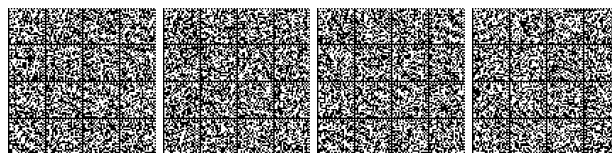
Oltre all'assenza del carattere della temporaneità (articolo 23 Costituzione), e dunque della stessa eccezionalità della misura in quanto ormai slegata da situazioni meramente contingibili, emergono l'irragionevolezza e la sproporzionalità del contributo di solidarietà in questione laddove se ne consideri l'incidenza sul sistema di acquisto dei farmaci mediante gare pubbliche e negoziazione del prezzo. Le disposizioni sembrerebbero, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, quest'ultima intesa anche come congruenza delle previsioni adottate con l'obiettivo perseguito dal legislatore (articolo 3 Costituzione).

Potendone altresì conseguire un'irragionevole compressione dell'autonomia contrattuale e della libertà d'iniziativa economica (articolo 41 Costituzione).

3.8 Alla luce delle esposte considerazioni, sotto un ulteriore versante le disposizioni in questione sembrano altresì violare i principi in materia di proprietà di cui all'articolo 1, del 1° Protocollo addizionale alla CEDU, che costituisce parametro interposto di legittimità costituzionale in base all'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

In base alla richiamata norma convenzionale si riconosce un principio generale per cui nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale, facendo salvo il diritto degli Stati di adottare le leggi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

Intendendosi per bene ogni fattispecie che costituisca un'utilità economica afferente alla sfera giuridica del singolo, sia in quanto già parte del proprio patrimonio, sia in quanto ragionevolmente attesa in base a un principio di legittima aspettativa, anche le somme corrisposte alle aziende farmaceutiche a seguito della vendita dei medicinali in distribuzione diretta costituiscono senz'altro un bene ai sensi della norma in esame e, conseguentemente, la restituzione di quota parte di queste somme determina un'ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà delle aziende stesse.



E tuttavia pur perseguendosi da parte del legislatore nazionale, come sopra evidenziato, una causa di pubblica utilità, il meccanismo del *payback* farmaceutico appare mancare dei caratteri della determinabilità e prevedibilità in maniera precisa, oltre che della ragionevolezza e proporzionalità (in base a quanto sin qui evidenziato).

La conoscenza *ex ante* del tetto sulla spesa farmaceutica per acquisti diretti e la pubblicazione da parte dell'Aifa dei dati di monitoraggio sull'andamento della spesa non costituiscono difatti elementi sufficientemente certi e precisi da consentire alle aziende farmaceutiche di conoscere in maniera certa e preventivamente la quota che saranno chiamate a restituire.

4. Conclusioni

4.1 In conclusione, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e di quella presupposta di cui al comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in relazione alla violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 della Costituzione nei termini sopra indicati e, pertanto, sottopone e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità costituzionale.

4.2 I giudizi, come sopra riuniti, vanno quindi sospesi, con trasmissione, ai sensi dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale del comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e del comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

Sospende i giudizi 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 nelle camere di consiglio dei giorni 24 marzo 2026, 12 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente;

Claudia Lattanzi, Consigliere, estensore;

Silvia Piemonte, primo referendario

Il Presidente: QUILIGOTTI

L'estensore: LATTANZI



N. 150

Ordinanza del 2 luglio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Gilead Sciences Srl e altri contro AIFA - Agenzia italiana del farmaco e altri

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2411 del 2025, proposto da Gilead Sciences s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano e Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3;

contro

Aifa — Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, 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; Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana – Assessorato alla salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Eg S.p.a., non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali e affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 2613 del 2025, proposto da

Incyte Biosciences Italy s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ulisse Corea e Valentina Carucci, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Aifa — Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, 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;

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

nei confronti

Regione Siciliana, Regione Siciliana – assessorato alla salute, Regione Umbria, Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione Piemonte, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Sudtirolo,



Regione Veneto, Regione Emilia-Romagna, Regione Toscana, Regione Marche, Regione Abruzzo, Regione Lazio, Regione Campania, Regione Molise, Regione Basilicata, Regione Puglia, Regione Calabria, Regione autonoma della Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Abbvie S.r.l., non costituiti in giudizio; Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali e affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 3000 del 2025, proposto da

Gilead Sciences s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano e Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3;

contro

Aifa — Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, 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;

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, Regione Campania, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana – Assessorato alla salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

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

nei confronti

Eg Spa, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali e affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3011 del 2025, proposto da Curium Italy S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Bottacchi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Aifa — Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, 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;

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

Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

nei confronti

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Sardegna, Regione Sicilia, Regione Umbria, Regione Veneto, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Advanced Accelerator Applications Molecular Imaging Italy S.r.l., non costituiti in giudizio;



Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Eleonora Mugnaini e Antonio Fazzi, con domicilio eletto presso lo studio Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;
e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali e affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3518 del 2025, proposto da Curium International s.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Bottacchi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Aifa — Agenzia italiana del farmaco, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero della salute, 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;

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

nei confronti

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione Friuli-Venezia-Giulia, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Sardegna, Regione Sicilia, Regione Umbria, Regione Veneto, Regione autonoma Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Advanced Accelerator Applications Molecular Imaging Italy S.r.l., non costituiti in giudizio;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Eleonora Mugnaini e Antonio Fazzi, con domicilio eletto presso lo studio Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali e affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 3670 del 2025, proposto da Incyte Biosciences Distribution B.V., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ulisse Corea e Valentina Carucci, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

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

nei confronti

Regione Siciliana, Regione Siciliana – Assessorato Alla Salute, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Regione Piemonte, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige/Sudtirolo, Regione Veneto, Regione Toscana, Regione Marche, Regione Abruzzo, Regione Lazio, Regione Campania, Regione Molise, Regione Basilicata, Regione Puglia, Regione Calabria, Regione autonoma della Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Abbvie S.r.l., non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

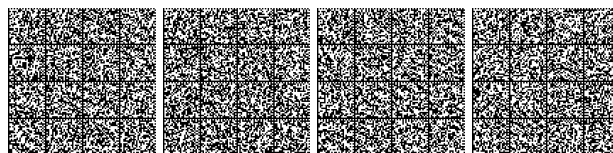
ad opponendum:

F.I.R.M.A. – Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a. e Abiogen Pharma S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2411 del 2025:

— della determinazione del Presidente dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025 di «Attribuzione degli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» e pubblicata mediante avviso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 2025, compresi i relativi allegati;



— della delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante: (i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali) della delibera n. 40 del 31 luglio 2024 con cui il Consiglio di amministrazione dell'AIFA ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice *SIS*), in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti e il conseguente valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, pari a 1.644.753.941 euro, distinto per azienda farmaceutica (codice *SIS*);

— della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, con cui il Consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «Elenco quota di ripianamento per codice SIS e per Regione»; D «Elenco quota di ripianamento per regione — febbraio 2025»; E «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA»;

— del decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 4 febbraio 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, 11 febbraio 2025, n. 34, recante «Criteri di riparto del *pay-back* farmaceutico»;

— nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati.

quanto al ricorso n. 2613 del 2025:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— della delibera adottata dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) n. 68 del 10 dicembre 2024, pubblicata sul sito istituzionale AIFA in data 16 dicembre 2024, in particolare nella parte in cui ha approvato: i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023; ii) l'Allegato A: «Elenco quota di ripianamento per codice SIS (dicembre 2024)»; iii) l'Allegato G: «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze», nonché per l'annullamento di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresi ove occorra il decreto ministeriale del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 22 settembre 2022, in *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 23 novembre 2022, e il successivo decreto ministeriale del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023, in *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 21 giugno 2023

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Incyte Biosciences Italy s.r.l. il 20 marzo 2025:

— della determina adottata dal Presidente dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) n. 205 del 13 febbraio 2025, pubblicata sul sito istituzionale AIFA in data 13 febbraio 2025 e con estratto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 36 del 13 febbraio 2025, compresi i relativi allegati, e in particolare: ii) l'Allegato A: «Elenco quota di ripianamento per codice SIS»; iii) l'Allegato B: «Nota sulla metodologia applicativa (febbraio 2025)»; iv) l'Allegato C: «Elenco quote di ripianamento per codice SIS e per Regione»; v) l'Allegato D: «Elenco quote di ripianamento per codice Regione (febbraio 2025)»; vi) l'Allegato G: «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze», nonché per l'annullamento di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, e in particolare, di tutti gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo, nonché; per quanto occorrer possa: vii) della nota del Ministero della salute prot. n. 0014974 dell'8.07.204-DGPROGS-MDS-P, con cui è stato comunicato all'AIFA l'importo definitivo del FSN per l'anno 2023 e la relativa distribuzione a livello regionale; viii) la delibera del CdA di AIFA n. 40 del 31 luglio 2024; ix) la delibera del CdA di AIFA n. 14 del 12 febbraio 2024, di approvazione degli All. B), c), D), E) alla Determina n. 205/2025; x) del decreto del Ministro della salute 4 febbraio 2025, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante «Criteri di riparto dei *pay-back* farmaceutico».

Per quanto riguarda il ricorso n. 3000 del 2025:

— della determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati attribuiti gli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'art. 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e dei relativi allegati;

— della deliberazione del Consiglio d'Amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024;



Quanto al ricorso n. 3011 del 2025, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia Italiana del farmaco n. 68 del 10 dicembre 2024, con la quale sono stati approvati, tra gli altri, l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 e il valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, nonché le singole quote di ripianamento attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice *SIS*) e dei relativi allegati;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Curium Italy S.r.l. il 14 aprile 2025:

— della determina del Presidente dell'AIFA n. 205/2025 di «Attribuzione degli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023», pubblicata mediante avviso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 2025;

— di ogni altro atto a essa presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, con particolare riferimento alla deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 14 del 12 febbraio 2025 quanto al ricorso n. 3518 del 2025:

— della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco n. 68 del 10 dicembre 2024, con la quale sono stati approvati, tra gli altri, l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 e il valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, nonché le singole quote di ripianamento attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice *SIS*);

— degli allegati alla deliberazione n. 68 del 2024 e, segnatamente: A «Elenco quota di ripianamento per codice *SIS* (dicembre 2024)», B «Nota sulla metodologia applicativa», B1 «Spesa per i farmaci innovativi», B2 «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H», B3 «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023», F «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi», e G «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze»;

— della determinazione del Presidente dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025 di «Attribuzione degli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» e pubblicata mediante avviso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 2025;

— di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente anche non conosciuto, con particolare riferimento:

— alla deliberazione n. 32 del 17 luglio 2024, con la quale il Consiglio di amministrazione dell'Aifa ha accertato uno sfondamento del tetto di spesa dell'8,15%, programmato per l'anno 2023, pari a 3.287,3 milioni di euro e ha rilevato che tale disavanzo è interamente determinato dalla spesa per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali e del fondo per i farmaci innovativi;

— alla deliberazione n. 40 del 31 luglio 2024, con la quale Aifa ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (individuate tramite il codice *SIS*) per il mercato degli acquisti diretti e il conseguente valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023;

— agli atti, non ancora pubblicati, di approvazione della ripartizione regionale delle quote di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 attribuite a ogni azienda farmaceutica titolare di A.I.C. ai sensi dell'art. 1, comma 580, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successive modificazioni ed integrazioni.

Quanto al ricorso n. 3670 del 2025:

— della deliberazione adottata dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) n. 68 del 10 dicembre 2024, pubblicata sul sito istituzionale Aifa in data 16 dicembre 2024, in particolare nella parte in cui ha approvato: i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023; ii) l'allegato A: «Elenco quota di ripianamento per codice *SIS* (dicembre 2024)»; iii) l'allegato G: «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze», nonché per l'annullamento di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresi ove occorra il decreto ministeriale del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 22 settembre 2022, in *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 23 novembre 2022, e il successivo decreto ministeriale del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023, in *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 21 giugno 2023;



— della determinazione del Presidente dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025 di «Attribuzione degli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» e pubblicata mediante avviso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 36 del 13 febbraio 2025, compresi i relativi allegati.

Visti i ricorsi e i relativi allegati; Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute, di Aifa — Agenzia italiana del farmaco, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Regione Emilia-Romagna, della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Toscana;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I fatti di causa.

1. Le società Gilead Sciences s.r.l., Incyte Biosciences Italy s.r.l., Curium Italy s.r.l., Curium International s.a. e Incyte Biosciences Distribution B.V, esponendo di essere aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: *AIC*) di diversi farmaci, hanno impugnato con distinti ricorsi la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa) n. 205 del 12 febbraio 2025 e la deliberazione dello stesso consiglio di amministrazione n. 14 di pari data, nonché i relativi allegati e le presupposte ulteriori deliberazioni (n. 68 del 10 dicembre 2024, n. 32 del 17 luglio 2024, n. 40 del 31 luglio 2024) con le quali l'Agenzia ha accertato e individuato lo sfioramento del tetto della spesa farmaceutica nazionale e regionale per acquisti diretti riferita all'anno 2023 e conseguentemente posto a carico dei ricorrenti la relativa quota di ripianamento in base alle disposizioni di cui ai commi 574 e ss. dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Pur nella diversità delle impostazioni difensive e delle censure prospettate nei ricorsi proposti, le ricorrenti lamentano tutte l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. *payback* farmaceutico con riferimento a diversi parametri costituzionali.

1.1 Pertanto 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 ravvisabili, sia al fine di semplificare lo svolgimento di questo delicato snodo processuale (ed i relativi adempimenti) e non appesantire il lavoro della Corte.

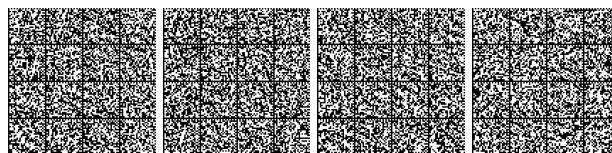
Resta salva ogni futura valutazione di questo giudice in ordine alle modalità – unitarie o nuovamente disgiunte – del successivo *iter* processuale.

1.2 Giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca il provvedimento impugnato il quale attua per l'anno 2023 il ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti ponendo il relativo onere in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci interessati.

1.3 Con una chiara finalità di contenimento della spesa farmaceutica, il legislatore ha individuato un limite massimo alla spesa farmaceutica complessiva (che per l'anno 2023 risulta rideterminato nel 15,15 per cento, come di seguito meglio esposto), distinguendo al suo interno un tetto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti (art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,30 per cento ex art. 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199) e uno per la spesa farmaceutica convenzionata (art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,05 per cento art. 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199).

Rientrano all'interno della spesa farmaceutica per acquisti diretti la spesa riferita ai medicinali di fascia H acquistati o resi disponibili all'impiego da parte delle strutture sanitarie direttamente gestite dal SSN, nonché quella relativa alla distribuzione diretta (ossia la distribuzione di farmaci rimborsabili di fascia A per il tramite delle strutture ospedaliere e dei presidi delle aziende sanitarie locali) e per conto (consistente nella distribuzione diretta attraverso appositi accordi con le farmacie territoriali pubbliche o private, ad esempio per pazienti in assistenza domiciliare o soggetti a piani terapeutici), le quali prima della legge 11 dicembre 2016, n. 232 erano invece voci afferenti alla spesa «territoriale» (che aggregava anche la spesa convenzionata).

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti viene stimato in percentuale sul fondo sanitario nazionale (FSN). In particolare, l'art. 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020, ha previsto che «A decorrere dall'anno 2021, fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, il limite della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rideterminato nella misura del 7 per cento. Conseguentemente, a partire dal medesimo anno, il tetto di spesa della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'art. 1, comma 398, della citata legge n. 232 del 2016 è rideterminato nella misura del 7,85 per cento, fermo restando il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali di cui all'art. 1, comma 575, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.



Il successivo comma 476 aveva stabilito la possibilità di rideterminare annualmente le suddette percentuali, «fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente è intervenuta la legge n. 234 del 2021, che ha rideterminato sia il tetto complessivo della spesa farmaceutica che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Il comma 281 della legge n. 234 del 2021, al dichiarato scopo di «sostenere il potenziamento delle prestazioni ricomprese nei LEA, anche alla luce delle innovazioni che caratterizzano il settore», ha stabilito che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è pari all'8 per cento per l'anno 2022, all'8,15 per cento per l'anno 2023, all'8,30 per cento dall'anno 2024 (al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali). I tetti della spesa farmaceutica convenzionata sono invece rimasti invariati.

Dunque il valore complessivo della spesa farmaceutica è stato rideterminato nel 15,15 per cento per l'anno 2023, al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali.

Il successivo comma 282 – analogamente a quanto già previsto dall'art. 1, comma 746, della legge n. 170 del 2020 – ha stabilito che «Le percentuali di cui al comma 281 possono essere annualmente rideterminate, fermi restando i valori complessivi di cui al medesimo comma, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente la legge n. 197 del 2022, senza intervenire sulla rideterminazione dei tetti per la spesa farmaceutica per acquisti diretti relativa all'anno 2023, si è limitata a prevedere (art. 1, comma 541) che l'applicazione del comma 281 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 debba essere «disposta esclusivamente in favore delle aziende farmaceutiche che hanno provveduto all'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per l'anno 2021, senza riserva».

Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023 è stato così aggiornato il decreto ministeriale 22 settembre 2022, dando la possibilità anche alle imprese farmaceutiche che non avessero ancora provveduto, di effettuare, entro i successivi sessanta giorni dalla pubblicazione, l'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021, e contestualmente di provvedere al ritiro della propria riserva e delle azioni giudiziali o di altra natura eventualmente attivati avverso atti, documenti e provvedimenti relativi ai procedimenti di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021.

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato infine rideterminato per l'anno 2024 ai sensi dell'art. 1, comma 223, della legge n. 213 del 2023 nella misura dell'8,5% con conseguente riduzione di quello per la spesa farmaceutica convenzionata al 6,8% sempre a decorrere da tale anno.

Da ultimo l'art. 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199, in vigore dal 1° gennaio 2026, ha previsto un ulteriore incremento disponendo che «A decorrere dall'anno 2026, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato, rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 223, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, dello 0,30 per cento e il tetto della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato dello 0,05 per cento.»

1.4 Quanto al monitoraggio dei dati della spesa farmaceutica, in base all'articolo 5, comma 2, lettera d, del decreto-legge n. 157 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007, lo stesso è attribuito alle competenze dell'Aifa che mensilmente ne rileva i dati e comunica le relative risultanze al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, verificando altresì al 31 maggio, al 30 ottobre e al 31 dicembre di ogni anno l'eventuale superamento a livello nazionale dei tetti di spesa.

1.5 Tanto rilevato con riferimento alla determinazione da parte del legislatore del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, parallelamente a livello normativo è stato previsto il ripianamento del relativo superamento posto in parte a carico delle Regioni e in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C..

In particolare per quanto riguarda la spesa farmaceutica per acquisti diretti il ripianamento è stato introdotto sin dal 2013 (l'art. 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 ha esteso difatti anche alla spesa farmaceutica — ex ospedaliera — per acquisti diretti il meccanismo introdotto nel 2012 per la sola spesa farmaceutica convenzionata).

Nel 2016 il meccanismo di ripianamento è stato modificato nelle sue modalità, passandosi da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato.

Con la legge 30 dicembre 2018 n. 145 (art. 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019 è stato introdotto l'attuale meccanismo di ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti che pone anche a carico dei titolari di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci acquistati dal servizio sanitario nazionale il relativo onere secondo le modalità ivi indicate.



1.6 In particolare è stato previsto (art. 1, comma 577 della legge n. 145 del 2018) che «Per l'anno solare 2019 entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni solari successivi, entro il 31 luglio dell'anno seguente a quello di riferimento, l'AIFA determina, con provvedimento del consiglio di amministrazione, l'ammontare complessivo della spesa farmaceutica nell'anno di riferimento per acquisti diretti, mediante la rilevazione nell'anno solare del fatturato, al lordo dell'IVA, delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, riferito a tutti i codici A.I.C. dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, esclusi i codici A.I.C. relativi ai vaccini (ATC J07) e i codici A.I.C. relativi ai farmaci innovativi e ai farmaci oncologici innovativi di cui, rispettivamente, ai commi 400 e 401 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Nell'ambito di tale determinazione si tiene separato conto dell'incidenza della spesa per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN). Dall'ammontare complessivo della spesa vanno detratti gli importi di cui alle lettere b) e c) del comma 579 del presente articolo». Successivamente con la disposizione di cui all'art. 1, comma 292, lettera a), nn. 1) e 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207, a decorrere dal 1° gennaio 2025, è stato eliminato il riferimento ai codici A.I.C. relativi ai farmaci oncologici innovativi.

1.7 Così determinato l'ammontare complessivo annuale della spesa farmaceutica per acquisti diretti, in base al successivo comma 578 del ridetto articolo, l'Aifa nei medesimi termini «rileva il fatturato di ciascuna azienda titolare di AIC, al lordo dell'IVA, sulla base dei dati delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento» e sulla base del predetto fatturato determina «la quota di mercato di ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC, in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti».

La disposizione da ultimo richiamata si preoccupa, altresì, di delimitare i farmaci che assumo rilevanza ai fini della quantificazione del fatturato rilevante, specificando che per il mercato degli acquisti diretti il fatturato «è riferito a tutti i codici A.I.C. dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, ad esclusione dei codici A.I.C. relativi ai vaccini (ATC J07), dei codici A.I.C. relativi ai farmaci innovativi di cui al comma 401 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dei codici A.I.C. relativi a farmaci inseriti nel registro dei medicinali orfani per uso umano dell'Unione europea, nonché dei codici A.I.C. per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN).» Per il mercato dei gas medicinali, il fatturato «è riferito in via esclusiva ai codici A.I.C. per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN)». Inoltre sono previste (comma 579) per la determinazione del fatturato annuale rilevante ai fini del ripianamento da parte di ciascuna azienda farmaceutica le seguenti deduzioni:

«a) il fatturato fino a 3 milioni di euro, esclusivamente per il computo del fatturato rilevante per gli acquisti diretti diversi dai gas medicinali;

b) le somme versate nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. per i consumi riferiti agli acquisti diretti, di cui all'art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che sono stati effettuati dalle strutture del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 796, lettera g), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a fronte della sospensione della riduzione del 5 per cento dei prezzi dei farmaci, di cui alla deliberazione del consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 26 del 27 settembre 2006;

c) le somme restituite nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 48, comma 33, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.»

1.8 Rilevato il superamento annuale del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e definito, secondo le modalità sopra richiamate, il fatturato delle singole aziende farmaceutiche titolari di AIC, queste sono chiamate a ripianare il cinquanta per cento del relativo superamento in proporzione alla rispettiva quota di mercato (c.d. *payback* farmaceutico) in base a quanto disposto dal comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Il restante cinquanta per cento del superamento del tetto di spesa a livello nazionale è posto a carico delle sole Regioni e Province autonome nelle quali risulta superato il relativo tetto di spesa, in proporzione ai rispettivi superamenti.

L'Aifa determina, entro il 31 ottobre dell'anno successivo a quello di riferimento, la quota del ripianamento attribuita ad ogni azienda farmaceutica titolare di A.I.C., ripartita per ciascuna Regione e Provincia autonoma secondo il criterio pro capite, e la comunica sia all'azienda, sia alle Regioni e alle Province autonome. Il ripianamento è effettuato tramite versamenti a favore delle Regioni e delle Province autonome, da eseguire entro trenta giorni dalla comunicazione.

1.9 Tanto premesso sul piano normativo, con riferimento più propriamente ai fatti di causa rileva che per l'anno 2023 con deliberazione n. 32 del 17 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha accertato che lo sfioramento del tetto di spesa per gli acquisti diretti è stato pari a 3.287,3 milioni di euro rispetto al tetto fissato *ex lege* all'8,15% del FSN, al netto dello 0,20% per gas medicinali, e quindi pari al 7,95% sul FSN (art. 1, comma 281, legge n. 234 del 2021).

Conseguentemente, con delibera n. 40 del 31 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice *SIS*) e il conseguente valore



complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, il quale è risultato pari a 1.644.753.941 euro.

È stato così avviato con le aziende farmaceutiche il contraddittorio sui dati inerenti il ripianamento della spesa per acquisti diretti per il 2023 con pubblicazione nella sezione «Ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» della piattaforma Front/End di Aifa, con fissazione del termine del 16 settembre 2024 (ore 12:00) per l'invio di osservazioni, controdeduzioni ed eventuali documenti sui dati aziendali esposti.

Infine con la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, sono stati:

(i) definitivamente attribuiti gli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'art. 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il cui ammontare totale è stato quantificato nell'importo di euro 1.639.403.634,00, leggermente inferiore a quello di euro 1.640.532.614 indicato nella precedente determinazione n. 68 del 10 dicembre 2024;

(ii) approvati gli allegati elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripianamento per codice SIS»; B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripianamento dello sfondamento del tetto del 8,15% — 7 spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023; B1) «Spesa per i farmaci innovativi»; B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H»; B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023»; C) «elenco quote di ripianamento per codice SIS e per Regione; D) elenco quota di ripianamento per Regione; E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA»; F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi»; G) «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze».

1.9 Avverso tali atti hanno proposto ricorso le Società suddette adducendo motivi in parte diversi, ma tutti accomunati da profili di carattere costituzionale riferiti alla presupposta disciplina legislativa relativa al c.d. *payback* farmaceutico e al superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

In particolare le aziende farmaceutiche ricorrenti evidenziano nei loro ricorsi che il livello di finanziamento della spesa per acquisiti diretti stimato dal legislatore statale è stato sempre grandemente inferiore ai fabbisogni effettivi (si tratta infatti di farmaci effettivamente acquistati dalle Regioni per l'erogazione in ambito ospedaliero o para ospedaliero e quindi per rispondere a una domanda di fabbisogno effettiva) e, negli anni, l'incidenza dello sfioramento è sempre aumentata (mentre l'innalzamento dei livelli di finanziamento si è sempre rivelato inadeguato a coprire i fabbisogni), con conseguente aumento della somma richiesta alle imprese farmaceutiche a titolo di *payback*.

In taluni ricorsi si giunge a quantificare il relativo onere come stimabile intorno al dodici o tredici per cento del fatturato di vendita di tali farmaci, percentuale che in prospettiva arriverebbe anche al diciannove per cento.

Lamentano, inoltre, le ricorrenti l'irragionevolezza di un meccanismo che è ormai consolidato nel tempo tanto da costituire una delle modalità di finanziamento della spesa sanitaria e che vede il progressivo aumento dello sfioramento del tetto, nonostante l'aumento del relativo livello di finanziamento (simbolico e non rispondente ai fabbisogni effettivi) e che non prevede correttivi *ex post* che consentano di rimodulare i due tetti della spesa farmaceutica in ragione dell'effettivo fabbisogno, anche utilizzando l'avanzo sulla quota del FSN relativo alla spesa farmaceutica convenzionata, che invece non vedrebbe mai il relativo tetto superato.

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale di un meccanismo che appare in violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché fondato su dati non attendibili e smentiti dall'aumento ormai storico del superamento del relativo tetto e conseguentemente della quota di ripianamento posta a carico delle aziende farmaceutiche.

Inoltre il meccanismo si porrebbe in contrasto con ulteriori parametri costituzionali quali l'art. 23 e l'art. 41 della Costituzione.

1.10 Nel corso dei giudizi si sono costituite le amministrazioni resistenti come indicate in epigrafe, nonché la società F.I.R.M.A. – Fabbrica Italiana Ritrovati Medicinali ed Affini S.p.a., quale controinteressata.

Quest'ultima in particolare, esponendo di esercitare attività di produzione e commercializzazione di specialità medicinali di c.d. di classe A, che beneficiano del rimborso del SSN, ha rappresentato di avere interesse ad opporsi alle censure delle ricorrenti relative alla mancata previsione di strumenti di interdipendenza tra il tetto della spesa farmaceutica diretta e quello della spesa convenzionata.

1.11 Ritiene il Collegio che la questione della legittimità costituzionale del meccanismo di ripianamento del *payback* farmaceutico, avuto riferimento al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera



ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti presenti profili di non manifesta infondatezza nei limiti di cui di seguito.

Al riguardo è bene sin da subito rilevare che a tali fini non sia suscettibile di meritevolezza la mancata previsione legislativa, sulla quale molti dei ricorrenti insistono, della possibilità di «osmosi» tra i due tetti della spesa farmaceutica (diretta e convenzionata) con la conseguente possibilità di utilizzare l'avanzo del tetto della spesa convenzionata per coprire il disavanzo della spesa per acquisti diretti (meccanismo che per il 2023 consentirebbe quantomeno di ridurre la quota di ripianamento posta a carico delle ricorrenti).

La distinzione tra i due tetti di spesa, pur all'interno di un unitario tetto complessivamente riferito alla spesa farmaceutica, appare rispondere a finalità di politica sanitaria e comunque non appare irragionevole corrispondendo a due canali di erogazione dei farmaci con proprie precise peculiarità e diversi sistemi di accesso da parte degli utenti.

2. La rilevanza della questione.

2.1 Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni di cui al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Si tratta delle disposizioni sulla cui base sono stati adottati gli atti impugnati, costituenti la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto intesi 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 – agli atti gravati la loro indispensabile base legittimante.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

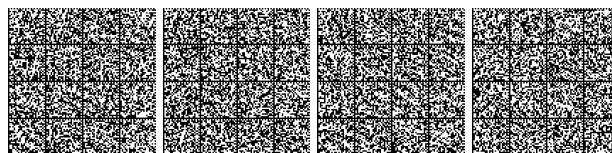
3.1 Ai fini della sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dall'art. 23, comma 1, lettera b), della legge n. 87 del 1953, nel caso in questione la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dai provvedimenti dell'Aifa ivi gravati, generano in capo alle aziende farmaceutiche titolari di AIC.

3.2 La Corte costituzionale è stata in passato chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui poneva l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

In quella occasione (sentenza n. 70 del 2017) la Corte dopo aver evidenziato la *ratio* della disposizione come espressamente «individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» per cui «Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica — e quindi di tutela della salute pubblica — e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto», ha ritenuto la ragionevolezza della previsione normativa richiamando i principi enunciati in materia dalla Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006).

In particolare con la richiamata pronuncia, la Corte ha affermato che «Nella disposizione censurata, l'obbligo di ripianamento incide su imprese farmaceutiche, le quali sono chiamate a contribuire ad un sistema, quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN, dal quale esse stesse ricavano indubbi benefici.

Inoltre, la misura del riparto è calcolata in proporzione ai rispettivi fatturati: nella valutazione comparativa compiuta dal legislatore, tale criterio esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere, sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né rileva che il ripianamento ricada in capo a soggetti che si siano mantenuti entro i *budget* loro assegnati, sicché, in questa prospettiva, sarebbe irragionevole imputare loro il superamento dei tetti di spesa. Il criterio dell'imputabilità per la spesa eccedente il *budget*, infatti, ben si presta ad operare in relazione alle ipotesi nelle quali l'onere di provvedere al ripianamento sia collegato al meccanismo del *budget* annuale



assegnato a ciascuna azienda farmaceutica e calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi dell'anno precedente. Tuttavia, esso appare strutturalmente inidoneo in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi, non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa. Rispetto ai farmaci innovativi sussiste, inoltre, un interesse pubblico a favorirne «lo sviluppo e la disponibilità», al fine di ampliare e migliorare le alternative terapeutiche.

Nella ponderazione degli interessi costituzionali oggetto di bilanciamento, rileva, poi, la possibilità che questi stessi operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire a quello sviluppo dell'innovazione farmaceutica che la disposizione intende promuovere. In questo modo, la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione.

Va, infine, rilevato che l'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento – se rende evidente la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni possibili – ne sottolinea, tuttavia, la temporaneità.

Infatti, le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi legislativi che ne hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo posto a carico delle imprese titolari di A.I.C. per farmaci non innovativi.

Tale rimodulazione è avvenuta, in particolare, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di A.I.C. per farmaci innovativi, dapprima ad opera dell'art. 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015», in seguito, da parte dell'art. 21, comma 16, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160; da ultimo, attraverso il rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi, disposto dall'art. 1, commi 400 e 401, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Oltre ad evidenziare la temporaneità degli effetti della disposizione censurata, tali interventi dimostrano la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti.» In tale occasione la Corte non ha avuto modo di qualificare la natura dell'obbligo normativo di ripianamento posto a carico delle aziende farmaceutiche, e tuttavia la sua *ratio* individuata in scopi di utilità sociale, quale la promozione del settore dei farmaci innovati, e le modalità di operatività del meccanismo di prelievo (attraverso una compressione degli utili ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi) sono indici che ne escludono la natura tributaria in favore di quella di «contributo di solidarietà».

3.3 Difatti si tratta di un meccanismo che presenta forti analogie con quello più di recente introdotto per il ripianamento della spesa sanitaria riferita all'acquisto di dispositivi medici e sul quale la Corte costituzionale ha avuto modo da ultimo di pronunciarsi, affermandone la natura di «contributo di solidarietà».

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del c.d. *payback* dispositivi medici di cui all'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, la Corte (sentenza n. 140 del 2024) ha ritenuto la legittimità costituzionale della previsione legislativa di un «contributo di solidarietà» che entro i parametri costituzionali di ragionevolezza limiti l'iniziativa economica privata in ragione di finalità di utilità sociale.

In siffatta occasione la Corte ha altresì affermato che «il meccanismo del *payback* presenta criticità con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici. Tuttavia, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore, il meccanismo in esame, per come operante nel circoscritto periodo di cui al comma 9-bis, non risulta irragionevole né sproporzionato».

Esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste.»

3.4 Analogamente può dunque ritenersi che l'onere di ripianamento in materia di spesa farmaceutica per acquisti diretti individui un «contributo di solidarietà», privo di sostanza tributaria, perché testualmente finalizzato ad «assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto della compatibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale» (comma 574 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e dunque destinato alla ricostituzione delle risorse finanziarie per la spesa sanitaria e non in generale alle entrate dello Stato.



3.5 Pertanto i parametri costituzionali che vengono in rilievo sono da ricercarsi negli articoli 3 e 23 della Costituzione, oltre che nell'art. 41 della Costituzione per il tipo di attività su cui incide l'onere di ripianamento, rispetto ai quali il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come di seguito delimitata.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. per ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, una volta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 della Costituzione appare difatti privo del carattere della temporaneità.

Introdotta a decorrere dal 2013 (art. 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135), nel corso del tempo ha visto modificare in parte il meccanismo di ripianamento (nel 2016 si è passati da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato) per essere ormai «stabilizzato» nelle modalità disciplinate dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145 (art. 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Per quanto nel corso tempo il legislatore sia altresì intervenuto modificando le percentuali del superamento del tetto di spesa (e dello stesso ammontare del tetto), rideterminate — per vero — in aumento e dunque favorevolmente alle aziende, tuttavia si tratta di un prelievo che ormai, sia pure con percentuali diverse, sembra aver assunto i caratteri della stabilità ed essere ormai operante a regime, senza alcun limite nella durata temporale, che non sia quello quantitativo riferito alla variabilità annuale del tetto.

Eppure nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvencono più volte riferimenti alla limitazione temporanea di previsioni normative istitutive di prelievi di carattere solidaristico.

Nella stessa pronuncia sul *payback* dispositivi medici la Corte nel ritenere la legittimità del relativo meccanismo specifica «per come operante nel circoscritto periodo» (sentenza n. 140 del 2017).

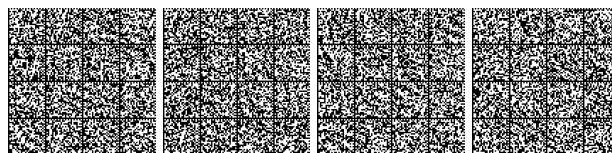
Così come con riferimento al contributo di solidarietà endoprevidenziale la Corte ha affermato che «Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.» (sentenza n. 234 del 2020).

A ben vedere anche con la richiamata sentenza n. 70 del 2017 la Corte richiama la temporaneità della previsione normativa e la sua modificabilità e sostituibilità nel tempo.

3.6 Pur nella consapevolezza che il sistema di assistenza sanitaria – delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) – e l'esigenza di assicurarne la universalità e la completezza si scontrino «con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 2005), tuttavia dubita il Collegio che il meccanismo in questione del c.d. *payback* farmaceutico, in quanto ormai avente carattere strutturale presenti i caratteri della ragionevolezza e proporzionalità.

Senza voler entrare nell'ambito di scelte di politica legislativa vi è da rilevare che il mercato dell'acquisto dei farmaci da parte del SSN presenta proprie specifiche peculiarità, ove lo Stato e le Regioni si pongono spesso come i maggiori acquirenti e dunque in una posizione di quantomeno apparente vantaggio contrattuale e tuttavia la tipologia di beni da acquistare (farmaci di rilevanza fondamentale per la tutela della salute della collettiva, talvolta forniti in assenza di reale concorrenza tra gli operatori) può essere tale da invertire il rapporto di forza contrattuale in favore delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, fino al punto da porre in una posizione di sostanziale debolezza il soggetto pubblico acquirente.

Avendo comunque presenti tali peculiarità, vi è tuttavia da rilevare che anche per l'acquisto dei farmaci da parte delle strutture del SSN (spesa farmaceutica per acquisti diretti) è sempre più frequente il ricorso a procedure di gara che individuano il fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, ed ove il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano. Tanto pur non ignorandosi che si tratta comunque di un mercato ove è più difficile che si realizzi un vero e proprio confronto competitivo (in passato la Corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2006 — sia pure con riferimento ad una questione parzialmente diversa — ha sostenuto che «il comparto dei farmaci di fascia «A», contraddistinto da penetranti poteri di regolazione e di intervento del Ministero della salute, nella determinazione del prezzo ed anche dei margini di utile lungo l'intera filiera (produttore, grossista, farmacista), non costituisce un mercato concorrenziale. In particolare, almeno quanto al prezzo, si tratta di prodotti che non danno luogo a confronto competitivo...» ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa sull'imposizione ai produttori di uno sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci destinati al mercato interno e rimborsabili dal SSN).



Pertanto la previsione di un siffatto prelievo — per le caratteristiche di imprevedibilità nell'esatto ammontare dell'onere che annualmente ne consegue, congiunte alla loro continuità nel tempo — porta a dubitare della compatibilità dello stesso con le garanzie di autonomia contrattuale.

Vengono in rilievo sul punto le considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale di recente con riferimento al c.d. *payback* dispositivi medici: «...un meccanismo il quale, per effetto del superamento del tetto di spesa, comporti la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura prima di tale sfioramento, è in linea di principio idoneo a comprimere l'autonomia contrattuale, che rinviene il proprio fondamento nell'art. 41 Cost.» (sentenza n. 140 del 2025).

3.7 Alla luce di tali considerazioni dubita il collegio del contrasto delle disposizioni normative in questione (comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012) con gli articoli 3, 23 e 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto incide sull'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni che per la loro sostanziale ripetitività finiscono con l'imporre una prestazione patrimoniale ormai consolidata nel tempo, che si risolve in una misura ordinaria di finanziamento della spesa sanitaria e perdendo la sua vocazione solidaristica.

La normativa censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato e rende ormai cronica siffatta partecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale senza limiti di tempo (non ritenendosi ragionevolmente sufficiente a tal riguardo la mera modificazione del tetto di spesa).

Oltre all'assenza del carattere della temporaneità (art. 23 Costituzione), e dunque della stessa eccezionalità della misura in quanto ormai slegata da situazioni meramente contingibili, emergono l'irragionevolezza e la sproporzionalità del contributo di solidarietà in questione laddove se ne consideri l'incidenza sul sistema di acquisto dei farmaci mediante gare pubbliche e negoziazione del prezzo. Le disposizioni sembrerebbero, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, quest'ultima intesa anche come congruenza delle previsioni adottate con l'obiettivo perseguito dal legislatore (art. 3 Costituzione).

Potendone altresì conseguire un'irragionevole compressione dell'autonomia contrattuale e della libertà d'iniziativa economica (art. 41 Costituzione).

3.8 Alla luce delle esposte considerazioni, sotto un ulteriore versante le disposizioni in questione sembrano altresì violare i principi in materia di proprietà di cui all'art. 1, del 1° Protocollo addizionale alla CEDU, che costituisce parametro interposto di legittimità costituzionale in base all'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In base alla richiamata norma convenzionale si riconosce un principio generale per cui nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale, facendo salvo il diritto degli Stati di adottare le leggi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

Intendendosi per bene ogni fattispecie che costituisca un'utilità economica afferente alla sfera giuridica del singolo, sia in quanto già parte del proprio patrimonio, sia in quanto ragionevolmente attesa in base a un principio di legittima aspettativa, anche le somme corrisposte alle aziende farmaceutiche a seguito della vendita dei medicinali in distribuzione diretta costituiscono senz'altro un bene ai sensi della norma in esame e, conseguentemente, la restituzione di quota parte di queste somme determina un'ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà delle aziende stesse.

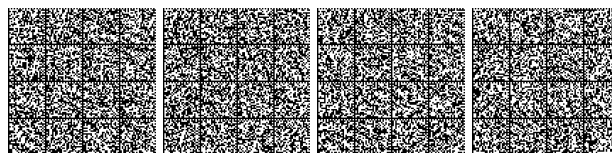
E tuttavia pur perseguendosi da parte del legislatore nazionale, come sopra evidenziato, una causa di pubblica utilità, il meccanismo del *payback* farmaceutico appare mancare dei caratteri della determinabilità e prevedibilità in maniera precisa, oltre che della ragionevolezza e proporzionalità (in base a quanto sin qui evidenziato).

La conoscenza *ex ante* del tetto sulla spesa farmaceutica per acquisti diretti e la pubblicazione da parte dell'Aifa dei dati di monitoraggio sull'andamento della spesa non costituiscono difatti elementi sufficientemente certi e precisi da consentire alle aziende farmaceutiche di conoscere in maniera certa e preventivamente la quota che saranno chiamate a restituire.

4. Conclusioni

4.1 In conclusione, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e di quella presupposta di cui al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in relazione alla violazione degli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione nei termini sopra indicati e, pertanto, sottopone e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità costituzionale.

4.2 I giudizi, come sopra riuniti, vanno quindi sospesi, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.



Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza quater) 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 del comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e del comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, per violazione degli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

Sospende i giudizi 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 nelle camere di consiglio dei giorni 24 marzo 2026 e 12 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente
Silvia Piemonte, Primo Referendario, Estensore
Giacomo Nappi, Referendario

Il Presidente: QUILIGOTTI

L'Estensore: PIEMONTE

26C00178

N. 151

Ordinanza del 2 luglio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Bayer Ag, Sanofi Srl e Bristol-Myers Squibb Srl contro AIFA- Agenzia italiana del farmaco e altri

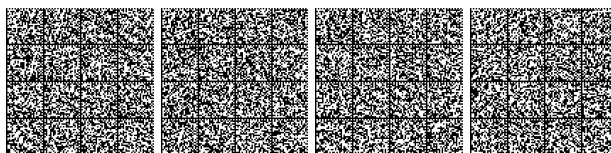
Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2307 del 2025, proposto da Bayer Ag, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Ripetta n. 142;



Contro Ministero della salute, Aifa-Agenzia italiana del farmaco, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti Regione Lazio, Takeda Italia S.p.a., non costituiti in giudizio;

E con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 2997 del 2025, proposto da Sanofi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano e Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio del prof. avv. Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

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

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

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

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della 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 settore sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana - assessorato alla salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti Eg S.p.a., non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi e Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 3012 del 2025, proposto da Bristol-Myers Squibb S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano e Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio del prof. Avv. Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

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

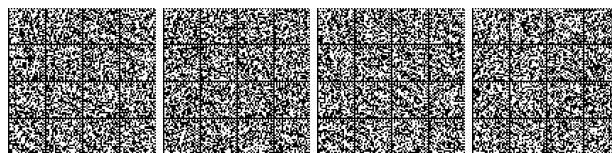
Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

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

Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della 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 settore sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana - Assessorato alla salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

nei confronti Eg S.p.a., non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:



F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

per l'annullamento quanto al ricorso n. 2307 del 2025:

a) della deliberazione del consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco n. 68 del 10 dicembre 2024, avente ad oggetto il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023, non pubblicata, e dei relativi allegati, tra cui sono stati pubblicati sul portale istituzionale dell'AIFA in data 16 dicembre 2024 solo i seguenti: A) «elenco quota di ripiano per codice SIS (dicembre 2024)» (all. 1), B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (all. 2), B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (all. 3), B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (all. 4), F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (all. 5), e G) «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze» (all. 6);

b) del relativo Comunicato, recante «Ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023», pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024 (all. 7);

c) del ripiano per la spesa farmaceutica per acquisti diretti attribuito a Bayer AG, codice SIS 689, per lo sfondamento asseritamente imputabile alla Società per l'anno 2023, pari a euro 58.294.221, pubblicato nell'allegato A alla delibera sub a);

d) della determina a firma del Presidente dell'AIFA n. 205/2025 (all. 8), recante «Attribuzione degli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023», e relativi allegati, pubblicati sul sito istituzionale dell'AIFA in data 13 febbraio 2025, con particolare riguardo agli allegati B) «Nota sulla metodologia applicativa (febbraio 2025)» (all. 9), C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per regione» (all. 10), D) «elenco quota di ripiano per regione (febbraio 2025)» (all. 11), E) «allegato alla nota metodologica Descrizione dei *file* e dei relativi tracciati *record* pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (all. 12), H) «Modalità di versamento alle Regioni» (all. 13);

e) del relativo Comunicato, recante «Ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023», pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia in data 13 febbraio 2025 (all. 14);

f) di tutti gli atti presupposti, conseguenziali e/o connessi, anche non conosciuti dalla ricorrente, ivi inclusi:

f1) il Comunicato pubblicato in data 2 agosto 2024 sul sito istituzionale dell'AIFA recante «Ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 - Avvio del procedimento - Esposizione dati» (all. 15);

f2) i relativi dati resi disponibili a Bayer AG tramite la piattaforma *Front/End* di AIFA (all. 16);

f3) la delibera del consiglio di amministrazione di AIFA n. 40 del 31 luglio 2024, recante l'approvazione delle quote di mercato per ciascuna azienda farmaceutica e del conseguente valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto di spesa per acquisti diretti del 2023, richiamata nel Comunicato del 2 agosto 2024 predetto ma non pubblicata, ed i relativi allegati B, B1, B2, B3, E, F, G pubblicati contestualmente a quest'ultimo (all. 17-23);

f4) il documento «Monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 - Aggiornamento», datato 10 dicembre 2024 (all. 24), pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024 unitamente al Comunicato sub b), approvato con la delibera del consiglio di amministrazione dell'AIFA sub a), non pubblicata.

quanto ai ricorsi nn. 2997 del 2025 e 3012 del 2025:

della Determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati attribuiti gli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'art. 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (doc. 1);

degli allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripiano per codice SIS», dal quale risulta l'attribuzione: alla Sanofi S.r.l. di una quota di ripiano pari ad euro 2.584.807,00; alla Sanofi Aventis Deutschland GMBH di una quota di ripiano pari ad euro 10.830.151,00; alla Sanofi Winthrop Industrie di una quota di ripiano pari ad euro 58.681.424,00; alla Sanofi B.V. di una quota di ripiano pari ad euro 33.433.293,00 (doc. 2); B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripiano dello sfondamento del tetto del 8,15% - spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023 (Luglio 2024)» (doc. 3); B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 4); B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 5); B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 6); C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per regione (doc. 6-bis); D) elenco quota di ripiano per regione (doc. 6-ter); E) «Descrizione dei *file* e dei relativi tracciati *record* pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (doc. 7); F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (doc. 8);



G) «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze» (doc. 9);

della delibera del consiglio d'amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante:

(i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali);

(ii) l'accertamento del valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice SIS), tenendo altresì conto del decreto del Ministero della salute 22 settembre 2022 e successive modificazioni ed integrazioni (doc. 1-bis);

degli allegati alla suddetta delibera;

oltre che, se e in quanto occorrer possa:

della delibera del consiglio d'amministrazione dell'AIFA n. 32 del 17 luglio 2024, con cui è stato preliminarmente approvato il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023;

della delibera n. 40 del 31 luglio 2024 con cui il consiglio di amministrazione dell'AIFA ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice SIS), in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti e il conseguente valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, pari a 1.644.753.941 euro, distinto per azienda farmaceutica (codice SIS);

della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, con cui il consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «elenco quota di ripiano per codice SIS e per regione»; D «elenco quota di ripiano per regione - febbraio 2025»; E «Descrizione dei *file* e dei relativi tracciati *record* pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA»;

del decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 4 febbraio 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 11 febbraio 2025, n. 34, recante «Criteri di riparto del pay-back farmaceutico» (doc. 19);

nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della salute, di Aifa-Agenzia italiana del farmaco, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Regione Fvg e della Regione Emilia Romagna;

Visti tutti gli atti della causa; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. I fatti di causa.

1. Le società Bayer AG, Sanofi S.r.l. e Bristol-Myers Squibb S.r.l., esponendo di essere aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: A.I.C.) di diversi farmaci, hanno impugnato con distinti ricorsi la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) n. 205 del 12 febbraio 2025 e la deliberazione dello stesso consiglio di amministrazione n. 14 di pari data, nonché i relativi allegati e le presupposte ulteriori deliberazioni (n. 68 del 10 dicembre 2024, n. 32 del 17 luglio 2024, n. 40 del 31 luglio 2024) con le quali l'Agenzia ha accertato e individuato lo sfondamento del tetto della spesa farmaceutica nazionale e regionale per acquisti diretti riferita all'anno 2023 e conseguentemente posto a carico dei ricorrenti la relativa quota di ripianamento in base alle disposizioni di cui ai commi 574 e ss. dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Pur nella diversità delle impostazioni difensive e delle censure prospettate nei ricorsi proposti, le ricorrenti lamentano tutte l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. *payback* farmaceutico con riferimento a diversi parametri costituzionali.

1.1 Pertanto 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 ravvisabili, 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.

1.2 Giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca il provvedimento impugnato il quale attua per l'anno 2023 il ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti ponendo il relativo onere in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci interessati.

1.3 Con una chiara finalità di contenimento della spesa farmaceutica, il legislatore ha individuato un limite massimo alla spesa farmaceutica complessiva (che per l'anno 2023 risulta rideterminato nel 15,15 per cento, come di seguito meglio esposto), distinguendo al suo interno un tetto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti (art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,30 per cento *ex art.* 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199) e uno per la spesa farmaceutica convenzionata (art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,05 per cento art. 1, comma 386, legge 30 dicembre 2025, n. 199).

Rientrano all'interno della spesa farmaceutica per acquisti diretti la spesa riferita ai medicinali di fascia H acquistati o resi disponibili all'impiego da parte delle strutture sanitarie direttamente gestite dal Servizio sanitario nazionale, nonché quella relativa alla distribuzione diretta (ossia la distribuzione di farmaci rimborsabili di fascia A per il tramite delle strutture ospedaliere e dei presidi delle aziende sanitarie locali) e per conto (consistente nella distribuzione diretta attraverso appositi accordi con le farmacie territoriali pubbliche o private, ad esempio per pazienti in assistenza domiciliare o soggetti a piani terapeutici), le quali prima della legge 11 dicembre 2016, n. 232, erano invece voci afferenti alla spesa «territoriale» (che aggregava anche la spesa convenzionata).

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti viene stimato in percentuale sul fondo sanitario nazionale (FSN). In particolare, l'art. 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020, ha previsto che «A decorrere dall'anno 2021, fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, il limite della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rideterminato nella misura del 7 per cento. Conseguentemente, a partire dal medesimo anno, il tetto di spesa della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'art. 1, comma 398, della citata legge n. 232 del 2016 è rideterminato nella misura del 7,85 per cento, fermo restando il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali di cui all'art. 1, comma 575, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il successivo comma 476 aveva stabilito la possibilità di rideterminare annualmente le suddette percentuali, «fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente è intervenuta la legge n. 234 del 2021, che ha rideterminato sia il tetto complessivo della spesa farmaceutica che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Il comma 281 della legge n. 234 del 2021, al dichiarato scopo di «sostenere il potenziamento delle prestazioni ricomprese nei LEA, anche alla luce delle innovazioni che caratterizzano il settore», ha stabilito che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è pari all'8 per cento per l'anno 2022, all'8,15 per cento per l'anno 2023, all'8,30 per cento dall'anno 2024 (al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali). I tetti della spesa farmaceutica convenzionata sono invece rimasti invariati.

Dunque il valore complessivo della spesa farmaceutica è stato rideterminato nel 15,15 per cento per l'anno 2023, al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali.

Il successivo comma 282 - analogamente a quanto già previsto dall'art. 1, comma 746, della legge n. 170 del 2020 - ha stabilito che «Le percentuali di cui al comma 281 possono essere annualmente rideterminate, fermi restando i valori complessivi di cui al medesimo comma, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente la legge n. 197 del 2022, senza intervenire sulla rideterminazione dei tetti per la spesa farmaceutica per acquisti diretti relativa all'anno 2023, si è limitata a prevedere (art. 1, comma 541) che l'applicazione del comma 281 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 debba essere «disposta esclusivamente in favore delle aziende farmaceutiche che hanno provveduto all'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per l'anno 2021, senza riserva».

Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023 è stato così aggiornato il decreto ministeriale 22 settembre 2022, dando la possibilità anche alle imprese farmaceutiche che non avessero ancora provveduto, di effettuare, entro i successivi sessanta giorni dalla pubblicazione, l'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021, e contestualmente di provvedere al ritiro della propria riserva e delle azioni giudiziali o di altra natura eventualmente attivati avverso atti, documenti e provvedimenti relativi ai procedimenti di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021.



Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato infine rideterminato per l'anno 2024 ai sensi dell'art. 1, comma 223, della legge n. 213 del 2023 nella misura dell'8,5% con conseguente riduzione di quello per la spesa farmaceutica convenzionata al 6,8% sempre a decorrere da tale anno.

Da ultimo l'art. 1, comma 386, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, in vigore dal 1° gennaio 2026, ha previsto un ulteriore incremento disponendo che «A decorrere dall'anno 2026, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato, rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 223, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, dello 0,30 per cento e il tetto della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'art. 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato dello 0,05 per cento.»

1.4 Quanto al monitoraggio dei dati della spesa farmaceutica, in base all'art. 5, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 157 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007, lo stesso è attribuito alle competenze dell'Aifa che mensilmente ne rileva i dati e comunica le relative risultanze al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, verificando altresì al 31 maggio, al 30 ottobre e al 31 dicembre di ogni anno l'eventuale superamento a livello nazionale dei tetti di spesa.

1.5 Tanto rilevato con riferimento alla determinazione da parte del legislatore del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, parallelamente a livello normativo è stato previsto il ripianamento del relativo superamento posto in parte a carico delle regioni e in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C..

In particolare per quanto riguarda la spesa farmaceutica per acquisti diretti il ripianamento è stato introdotto sin dal 2013 (l'art. 15, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha esteso difatti anche alla spesa farmaceutica - *ex ospedaliera* - per acquisti diretti il meccanismo introdotto nel 2012 per la sola spesa farmaceutica convenzionata).

Nel 2016 il meccanismo di ripianamento è stato modificato nelle sue modalità, passandosi da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato.

Con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, (art. 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019 è stato introdotto l'attuale meccanismo di ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti che pone anche a carico dei titolari di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci acquistati dal servizio sanitario nazionale il relativo onere secondo le modalità ivi indicate.

1.6 In particolare è stato previsto (art. 1, comma 577, della legge n. 145 del 2018) che «Per l'anno solare 2019 entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni solari successivi, entro il 31 luglio dell'anno seguente a quello di riferimento, l'AIFA determina, con provvedimento del consiglio di amministrazione, l'ammontare complessivo della spesa farmaceutica nell'anno di riferimento per acquisti diretti, mediante la rilevazione nell'anno solare del fatturato, al lordo dell'IVA, delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C., riferito a tutti i codici A.I.C. dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, esclusi i codici A.I.C. relativi ai vaccini (ATC J07) e i codici A.I.C. relativi ai farmaci innovativi e ai farmaci oncologici innovativi di cui, rispettivamente, ai commi 400 e 401 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Nell'ambito di tale determinazione si tiene separato conto dell'incidenza della spesa per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN). Dall'ammontare complessivo della spesa vanno detratti gli importi di cui alle lettere b) e c) del comma 579 del presente articolo». Successivamente con la disposizione di cui all'art. 1, comma 292, lettera a), nn. 1) e 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207, a decorrere dal 1° gennaio 2025, è stato eliminato il riferimento ai codici A.I.C. relativi ai farmaci oncologici innovativi.

1.7 Così determinato l'ammontare complessivo annuale della spesa farmaceutica per acquisti diretti, in base al successivo comma 578 del ridetto articolo, l'Aifa nei medesimi termini «rileva il fatturato di ciascuna azienda titolare di A.I.C., al lordo dell'IVA, sulla base dei dati delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento» e sulla base del predetto fatturato determina «la quota di mercato di ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C., in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti».

La disposizione da ultimo richiamata si preoccupa, altresì, di delimitare i farmaci che assumo rilevanza ai fini della quantificazione del fatturato rilevante, specificando che per il mercato degli acquisti diretti il fatturato «è riferito a tutti i codici A.I.C. dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, ad esclusione dei codici A.I.C. relativi ai vaccini (ATC J07), dei codici A.I.C. relativi ai farmaci innovativi di cui al comma 401 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dei codici A.I.C. relativi a farmaci inseriti nel registro dei medicinali orfani per uso umano dell'Unione europea, nonché dei codici A.I.C. per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN).» Per il mercato dei gas medicinali, il fatturato «è riferito in via esclusiva ai codici A.I.C. per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN)». Inoltre sono previste (comma 579) per la determinazione del fatturato annuale rilevante ai fini del ripianamento da parte di ciascuna azienda farmaceutica le seguenti deduzioni:

«a) il fatturato fino a 3 milioni di euro, esclusivamente per il computo del fatturato rilevante per gli acquisti diretti diversi dai gas medicinali;



b) le somme versate nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. per i consumi riferiti agli acquisti diretti, di cui all'art. 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che sono stati effettuati dalle strutture del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 796, lettera g), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a fronte della sospensione della riduzione del 5 per cento dei prezzi dei farmaci, di cui alla deliberazione del consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 26 del 27 settembre 2006;

c) le somme restituite nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 48, comma 33, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.»

1.8 Rilevato il superamento annuale del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e definito, secondo le modalità sopra richiamate, il fatturato delle singole aziende farmaceutiche titolari di A.I.C., queste sono chiamate a ripianare il cinquanta per cento del relativo superamento in proporzione alla rispettiva quota di mercato (c.d. *payback* farmaceutico) in base a quanto disposto dal comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il restante cinquanta per cento del superamento del tetto di spesa a livello nazionale è posto a carico delle sole regioni e province autonome nelle quali risulta superato il relativo tetto di spesa, in proporzione ai rispettivi superamenti.

L'Aifa determina, entro il 31 ottobre dell'anno successivo a quello di riferimento, la quota del ripianamento attribuita ad ogni azienda farmaceutica titolare di A.I.C., ripartita per ciascuna regione e provincia autonoma secondo il criterio *pro capite*, e la comunica sia all'azienda, sia alle regioni e alle province autonome. Il ripianamento è effettuato tramite versamenti a favore delle regioni e delle province autonome, da eseguire entro trenta giorni dalla comunicazione.

1.9 Tanto premesso sul piano normativo, con riferimento più propriamente ai fatti di causa rileva che per l'anno 2023 con deliberazione n. 32 del 17 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha accertato che lo sfondamento del tetto di spesa per gli acquisti diretti è stato pari a 3.287,3 milioni di euro rispetto al tetto fissato *ex lege* all'8,15% del FSN, al netto dello 0,20% per gas medicinali, e quindi pari al 7,95% sul FSN (art. 1, comma 281, legge n. 234 del 2021).

Conseguentemente, con delibera n. 40 del 31 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di A.I.C. (codice SIS) e il conseguente valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, il quale è risultato pari a 1.644.753.941 euro.

È stato così avviato con le aziende farmaceutiche il contraddittorio sui dati inerenti il ripianamento della spesa per acquisti diretti per il 2023 con pubblicazione nella sezione «Ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» della piattaforma *Front/End* di Aifa, con fissazione del termine del 16 settembre 2024 (ore 12,00) per l'invio di osservazioni, controdeduzioni ed eventuali documenti sui dati aziendali esposti.

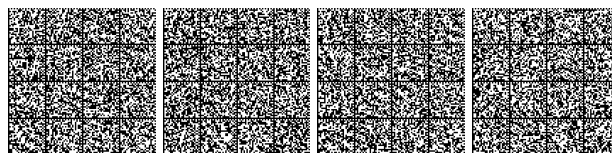
Infine con la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, sono stati:

(i) definitivamente attribuiti gli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'art. 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il cui ammontare totale è stato quantificato nell'importo di euro 1.639.403.634,00, leggermente inferiore a quello di euro 1.640.532.614 indicato nella precedente determinazione n. 68 del 10 dicembre 2024;

(ii) approvati gli allegati elencati con le lettere: A) «elenco quota di ripianamento per codice SIS»; B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripianamento dello sfondamento del tetto del 8,15% -7 spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023; B1) «Spesa per i farmaci innovativi»; B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H»; B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023»; C) «elenco quote di ripianamento per codice SIS e per regione; D) elenco quota di ripianamento per regione; E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati *record* pubblicati sul portale dei servizi di AIFA»; F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi»; G) «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze».

1.9 Avverso tali atti hanno proposto ricorso le Società suddette adducendo motivi in parte diversi, ma tutti accomunati da profili di carattere costituzionale riferiti alla presupposta disciplina legislativa relativa al c.d. *payback* farmaceutico e al superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

In particolare le aziende farmaceutiche ricorrenti evidenziano nei loro ricorsi che il livello di finanziamento della spesa per acquisiti diretti stimato dal legislatore statale è stato sempre grandemente inferiore ai fabbisogni effettivi (si tratta infatti di farmaci effettivamente acquistati dalle Regioni per l'erogazione in ambito ospedaliero o para ospedaliero e quindi per rispondere a una domanda di fabbisogno effettiva) e, negli anni, l'incidenza dello sfondamento è sempre aumentata (mentre l'innalzamento dei livelli di finanziamento si è sempre rivelato inadeguato a coprire i fabbisogni), con conseguente aumento della somma richiesta alle imprese farmaceutiche a titolo di *payback*.



In taluni ricorsi si giunge a quantificare il relativo onere come stimabile intorno al dodici o tredici per cento del fatturato di vendita di tali farmaci, percentuale che in prospettiva arriverebbe anche al diciannove per cento.

Lamentano, inoltre, le ricorrenti l'irragionevolezza di un meccanismo che è ormai consolidato nel tempo tanto da costituire una delle modalità di finanziamento della spesa sanitaria e che vede il progressivo aumento dello sfioramento del tetto, nonostante l'aumento del relativo livello di finanziamento (simbolico e non rispondente ai fabbisogni effettivi) e che non prevede correttivi *ex post* che consentano di rimodulare i due tetti della spesa farmaceutica in ragione dell'effettivo fabbisogno, anche utilizzando l'avanzo sulla quota del FSN relativo alla spesa farmaceutica convenzionata, che invece non vedrebbe mai il relativo tetto superato.

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale di un meccanismo che appare in violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché fondato su dati non attendibili e smentiti dall'aumento ormai storico del superamento del relativo tetto e conseguentemente della quota di ripianamento posta a carico delle aziende farmaceutiche.

Inoltre il meccanismo si porrebbe in contrasto con ulteriori parametri costituzionali quali l'art. 23 e l'art. 41 della Costituzione.

1.10 Nel corso dei giudizi si sono costituite le amministrazioni resistenti come indicate in epigrafe, nonché la società F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., quale controinteressata.

Quest'ultima in particolare, esponendo di esercitare attività di produzione e commercializzazione di specialità medicinali di c.d. di classe A, che beneficiano del rimborso del Servizio sanitario nazionale, ha rappresentato di avere interesse ad opporsi alle censure delle ricorrenti relative alla mancata previsione di strumenti di interdipendenza tra il tetto della spesa farmaceutica diretta e quello della spesa convenzionata.

1.11 Ritiene il Collegio che la questione della legittimità costituzionale del meccanismo di ripianamento del *pay-back* farmaceutico, avuto riferimento al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti presenti profili di non manifesta infondatezza nei limiti di cui di seguito.

Al riguardo è bene sin da subito rilevare che a tali fini non sia suscettibile di meritevolezza la mancata previsione legislativa, sulla quale molti dei ricorrenti insistono, della possibilità di «osmosi» tra i due tetti della spesa farmaceutica (diretta e convenzionata) con la conseguente possibilità di utilizzare l'avanzo del tetto della spesa convenzionata per coprire il disavanzo della spesa per acquisti diretti (meccanismo che per il 2023 consentirebbe quantomeno di ridurre la quota di ripianamento posta a carico delle ricorrenti).

La distinzione tra i due tetti di spesa, pur all'interno di un unitario tetto complessivamente riferito alla spesa farmaceutica, appare rispondere a finalità di politica sanitaria e comunque non appare irragionevole corrispondendo a due canali di erogazione dei farmaci con proprie precise peculiarità e diversi sistemi di accesso da parte degli utenti.

2. La rilevanza della questione.

2.1 Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni di cui al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Si tratta delle disposizioni sulla cui base sono stati adottati gli atti impugnati, costituenti la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto intesi 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*), della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto destinate a fornire - e quindi, in caso di caducazione, privare - agli atti gravati la loro indispensabile base legittimante.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

3.1 Ai fini della sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dall'art. 23, comma 1, lettera *b*), della legge n. 87 del 1953, nel caso in questione la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dai provvedimenti dell'Aifa ivi gravati, generano in capo alle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C..



3.2 La Corte costituzionale è stata in passato chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui poneva l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

In quella occasione (sentenza n. 70 del 2017) la Corte dopo aver evidenziato la *ratio* della disposizione come espressamente «individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» per cui «Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica - e quindi di tutela della salute pubblica - e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto», ha ritenuto la ragionevolezza della previsione normativa richiamando i principi enunciati in materia dalla Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006).

In particolare con la richiamata pronuncia, la Corte ha affermato che «Nella disposizione censurata, l'obbligo di ripianamento incide su imprese farmaceutiche, le quali sono chiamate a contribuire ad un sistema, quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal Servizio sanitario nazionale, dal quale esse stesse ricavano indubbi benefici.

Inoltre, la misura del riparto è calcolata in proporzione ai rispettivi fatturati: nella valutazione comparativa compiuta dal legislatore, tale criterio esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere, sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né rileva che il ripianamento ricada in capo a soggetti che si siano mantenuti entro i *budget* loro assegnati, sicché, in questa prospettiva, sarebbe irragionevole imputare loro il superamento dei tetti di spesa. Il criterio dell'imputabilità per la spesa eccedente il *budget*, infatti, ben si presta ad operare in relazione alle ipotesi nelle quali l'onere di provvedere al ripianamento sia collegato al meccanismo del *budget* annuale assegnato a ciascuna azienda farmaceutica e calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi dell'anno precedente. Tuttavia, esso appare strutturalmente inidoneo in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi, non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa. Rispetto ai farmaci innovativi sussiste, inoltre, un interesse pubblico a favorirne «lo sviluppo e la disponibilità», al fine di ampliare e migliorare le alternative terapeutiche.

Nella ponderazione degli interessi costituzionali oggetto di bilanciamento, rileva, poi, la possibilità che questi stessi operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire a quello sviluppo dell'innovazione farmaceutica che la disposizione intende promuovere. In questo modo, la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione.

Va, infine, rilevato che l'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento - se rende evidente la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni possibili - ne sottolinea, tuttavia, la temporaneità.

Infatti, le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi legislativi che ne hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo posto a carico delle imprese titolari di A.I.C. per farmaci non innovativi.

Tale rimodulazione è avvenuta, in particolare, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di A.I.C. per farmaci innovativi, dapprima ad opera dell'art. 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015», in seguito, da parte dell'art. 21, comma 16, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160; da ultimo, attraverso il rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi, disposto dall'art. 1, commi 400 e 401, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Oltre ad evidenziare la temporaneità degli effetti della disposizione censurata, tali interventi dimostrano la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti.»

In tale occasione la Corte non ha avuto modo di qualificare la natura dell'obbligo normativo di ripianamento posto a carico delle aziende farmaceutiche, e tuttavia la sua *ratio* individuata in scopi di utilità sociale, quale la promozione del settore dei farmaci innovativi, e le modalità di operatività del meccanismo di prelievo (attraverso una compressione degli utili ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi) sono indici che ne escludono la natura tributaria in favore di quella di «contributo di solidarietà».



3.3 Difatti si tratta di un meccanismo che presenta forti analogie con quello più di recente introdotto per il ripianamento della spesa sanitaria riferita all'acquisto di dispositivi medici e sul quale la Corte costituzionale ha avuto modo da ultimo di pronunciarsi, affermandone la natura di «contributo di solidarietà».

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del c.d. *payback* dispositivi medici di cui all'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, la Corte (sentenza n. 140 del 2024) ha ritenuto la legittimità costituzionale della previsione legislativa di un «contributo di solidarietà» che entro i parametri costituzionali di ragionevolezza limiti l'iniziativa economica privata in ragione di finalità di utilità sociale.

In siffatta occasione la Corte ha altresì affermato che «il meccanismo del *payback* presenta criticità con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici. Tuttavia, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore, il meccanismo in esame, per come operante nel circoscritto periodo di cui al comma 9-bis, non risulta irragionevole né sproporzionato».

Esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste.»

3.4 Analogamente può dunque ritenersi che l'onere di ripianamento in materia di spesa farmaceutica per acquisti diretti individui un «contributo di solidarietà», privo di sostanza tributaria, perché testualmente finalizzato ad «assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto della compatibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale» (comma 574 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e dunque destinato alla ricostituzione delle risorse finanziarie per la spesa sanitaria e non in generale alle entrate dello Stato.

3.5 Pertanto i parametri costituzionali che vengono in rilievo sono da ricercarsi negli articoli 3 e 23 della Costituzione, oltre che nell'art. 41 della Costituzione per il tipo di attività su cui incide l'onere di ripianamento, rispetto ai quali il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come di seguito delimitata.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C. per ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, una volta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 della Costituzione, appare difatti privo del carattere della temporaneità.

Introdotta a decorrere dal 2013 (art. 15, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135), nel corso del tempo ha visto modificare in parte il meccanismo di ripianamento (nel 2016 si è passati da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato) per essere ormai «stabilizzato» nelle modalità disciplinate dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 1, commi 574-584), a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Per quanto nel corso del tempo il legislatore sia altresì intervenuto modificando le percentuali del superamento del tetto di spesa (e dello stesso ammontare del tetto), rideterminate - per vero - in aumento e dunque favorevolmente alle aziende, tuttavia si tratta di un prelievo che ormai, sia pure con percentuali diverse, sembra aver assunto i caratteri della stabilità ed essere ormai operante a regime, senza alcun limite nella durata temporale, che non sia quello quantitativo riferito alla variabilità annuale del tetto.

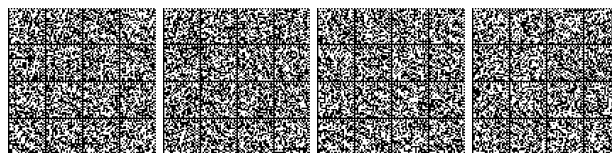
Eppure nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvencono più volte riferimenti alla limitazione temporanea di previsioni normative istitutive di prelievi di carattere solidaristico.

Nella stessa pronuncia sul *payback* dispositivi medici la Corte nel ritenere la legittimità del relativo meccanismo specifica «per come operante nel circoscritto periodo» (sentenza n. 140 del 2017).

Così come con riferimento al contributo di solidarietà endoprevidenziale la Corte ha affermato che «Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.» (sentenza n. 234 del 2020).

A ben vedere anche con la richiamata sentenza n. 70 del 2017 la Corte richiama la temporaneità della previsione normativa e la sua modificabilità e sostituibilità nel tempo.

3.6 Pur nella consapevolezza che il sistema di assistenza sanitaria - delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) - e l'esigenza di assicurarne la universalità e la completezza si scontrino «con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assi-



stenziale e sociale, al settore sanitario» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 2005), tuttavia dubita il Collegio che il meccanismo in questione del c.d. *payback* farmaceutico, in quanto ormai avente carattere strutturale presenti i caratteri della ragionevolezza e proporzionalità.

Senza voler entrare nell'ambito di scelte di politica legislativa vi è da rilevare che il mercato dell'acquisto dei farmaci da parte del Servizio sanitario nazionale presenta proprie specifiche peculiarità, ove lo Stato e le regioni si pongono spesso come i maggiori acquirenti e dunque in una posizione di quantomeno apparente vantaggio contrattuale e tuttavia la tipologia di beni da acquistare (farmaci di rilevanza fondamentale per la tutela della salute della collettiva, talvolta forniti in assenza di reale concorrenza tra gli operatori) può essere tale da invertire il rapporto di forza contrattuale in favore delle aziende farmaceutiche titolari di A.I.C., fino al punto da porre in una posizione di sostanziale debolezza il soggetto pubblico acquirente.

Avendo comunque presenti tali peculiarità, vi è tuttavia da rilevare che anche per l'acquisto dei farmaci da parte delle strutture del Servizio sanitario nazionale (spesa farmaceutica per acquisti diretti) è sempre più frequente il ricorso a procedure di gara che individuano il fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, ed ove il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano. Tanto pur non ignorandosi che si tratta comunque di un mercato ove è più difficile che si realizzi un vero e proprio confronto competitivo (in passato la Corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2006 - sia pure con riferimento ad una questione parzialmente diversa - ha sostenuto che «il comparto dei farmaci di fascia «A», contraddistinto da penetranti poteri di regolazione e di intervento del Ministero della salute, nella determinazione del prezzo ed anche dei margini di utile lungo l'intera filiera (produttore, grossista, farmacista), non costituisce un mercato concorrenziale. In particolare, almeno quanto al prezzo, si tratta di prodotti che non danno luogo a confronto competitivo...» ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa sull'imposizione ai produttori di uno sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci destinati al mercato interno e rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale).

Pertanto la previsione di un siffatto prelievo - per le caratteristiche di imprevedibilità nell'esatto ammontare dell'onere che annualmente ne consegue, congiunte alla loro continuità nel tempo - porta a dubitare della compatibilità dello stesso con le garanzie di autonomia contrattuale.

Vengono in rilievo sul punto le considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale di recente con riferimento al c.d. *payback* dispositivi medici: «...un meccanismo il quale, per effetto del superamento del tetto di spesa, comporti la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura prima di tale sfioramento, è in linea di principio idoneo a comprimere l'autonomia contrattuale, che rinviene il proprio fondamento nell'art. 41 della Costituzione» (sentenza n. 140 del 2025).

3.7 Alla luce di tali considerazioni dubita il collegio del contrasto delle disposizioni normative in questione (comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012) con gli articoli 3, 23 e 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto incide sull'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni che per la loro sostanziale ripetitività finiscono con l'imporre una prestazione patrimoniale ormai consolidata nel tempo, che si risolve in una misura ordinaria di finanziamento della spesa sanitaria, perdendo la sua vocazione solidaristica.

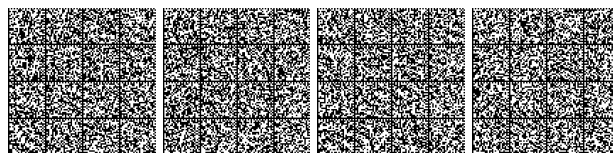
La normativa censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato e rende ormai cronica siffatta partecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale senza limiti di tempo (non ritenendosi ragionevolmente sufficiente a tal riguardo la mera modificazione del tetto di spesa).

Oltre all'assenza del carattere della temporaneità (art. 23 della Costituzione), e dunque della stessa eccezionalità della misura in quanto ormai slegata da situazioni meramente contingibili, emergono l'irragionevolezza e la sproporzionalità del contributo di solidarietà in questione laddove se ne consideri l'incidenza sul sistema di acquisto dei farmaci mediante gare pubbliche e negoziazione del prezzo. Le disposizioni sembrerebbero, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, quest'ultima intesa anche come congruenza delle previsioni adottate con l'obiettivo perseguito dal legislatore (art. 3 della Costituzione).

Potendone altresì conseguire un'irragionevole compressione dell'autonomia contrattuale e della libertà d'iniziativa economica (art. 41 della Costituzione).

3.8 Alla luce delle esposte considerazioni, sotto un ulteriore versante le disposizioni in questione sembrano altresì violare i principi in materia di proprietà di cui all'art. 1, del 1° Protocollo addizionale alla CEDU, che costituisce parametro interposto di legittimità costituzionale in base all'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In base alla richiamata norma convenzionale si riconosce un principio generale per cui nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del



diritto internazionale, facendo salvo il diritto degli Stati di adottare le leggi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

Intendendosi per bene ogni fattispecie che costituisca un'utilità economica afferente alla sfera giuridica del singolo, sia in quanto già parte del proprio patrimonio, sia in quanto ragionevolmente attesa in base a un principio di legittima aspettativa, anche le somme corrisposte alle aziende farmaceutiche a seguito della vendita dei medicinali in distribuzione diretta costituiscono senz'altro un bene ai sensi della norma in esame e, conseguentemente, la restituzione di quota parte di queste somme determina un'ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà delle aziende stesse.

E tuttavia pur perseguendosi da parte del legislatore nazionale, come sopra evidenziato, una causa di pubblica utilità, il meccanismo del *payback* farmaceutico appare mancare dei caratteri della determinabilità e prevedibilità in maniera precisa, oltre che della ragionevolezza e proporzionalità (in base a quanto sin qui evidenziato).

La conoscenza *ex ante* del tetto sulla spesa farmaceutica per acquisti diretti e la pubblicazione da parte dell'Aifa dei dati di monitoraggio sull'andamento della spesa non costituiscono difatti elementi sufficientemente certi e precisi da consentire alle aziende farmaceutiche di conoscere in maniera certa e preventivamente la quota che saranno chiamate a restituire.

4. Conclusioni

4.1 In conclusione, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e di quella presupposta di cui al comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in relazione alla violazione degli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione nei termini sopra indicati e, pertanto, sottopone e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità costituzionale.

4.2 I giudizi, come sopra riuniti, vanno quindi sospesi, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza quater) previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale del comma 580 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del comma 7 dell'art. 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, per violazione degli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

Sospende i giudizi 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.

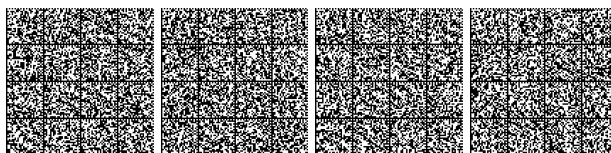
Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 24 marzo 2026, 12 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente, estensore;

Claudia Lattanzi, consigliere;

Giacomo Nappi, referendario;

Il Presidente, estensore: QUILIGOTTI



N. 152

*Ordinanza del 20 aprile 2026 della Corte di cassazione sul ricorso proposto
da Comune di Golfo Aranci contro Real Invest Srl*

- Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Presupposto impositivo – Occupazione d’urgenza di terreni, non seguita da decreto di esproprio, successivamente dichiarata illegittima e con irreversibile trasformazione degli stessi terreni – Attivazione immediata del proprietario, in sede giudiziale, per la restituzione coattiva, per la riduzione in pristino dei luoghi, per il risarcimento del danno, nonché per l’annullamento, in sede amministrativa, della procedura di occupazione – Soggettività passiva all’ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento) dei beni ricadenti nella predetta fattispecie – Omessa esenzione.**
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 1, comma 2 (nel testo vigente *ratione temporis*).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE

Composta da:

Stalla Giacomo Maria - Presidente;

Paolitto Liberato - consigliere;

Candia Ugo - consigliere;

Billi Stefania - consigliere rel.;

Lo Sardo Giuseppe - consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 11432/2022 R.G. proposto da Comune di Golfo Aranci, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall’avv. Sabatina Rainone e dall’avv. Riccardo Ernesto Di Vizio - ricorrente;

Contro Real Invest S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall’avv. Lorenzo Coraggio - controricorrente;

Avverso la sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Sardegna n. 93/2023 depositata il 31 gennaio 2023;

Udita la relazione svolta nella Camera di consiglio del 28 gennaio 2026 dal consigliere Stefania Billi.

FATTI DI CAUSA

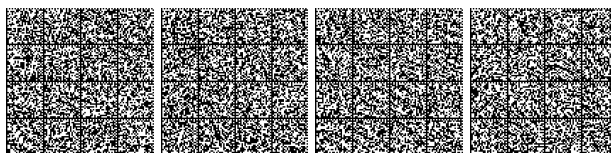
La controversia ha ad oggetto cinque avvisi di accertamento (nn. AU1517900508, AU1517900809, AU1517901110, AU1517901411, AU1517900207) con cui il Comune di Golfo Aranci (d’ora in poi ricorrente) ha chiesto a Real Invest S.r.l., (d’ora in poi controricorrente) il pagamento dell’Ici per gli anni 2007, 2008, 2009, 2020, 2011, in merito a terreni edificabili in Zona C2 per mq. 154.493.

La questione riguarda l’applicazione dell’imposta in oggetto su terreni in possesso del Comune ricorrente in forza di espropriazione, attivata a seguito di una procedura di pubblica utilità, successivamente dichiarata illegittima, svolta in assenza di un decreto di esproprio, che ha determinato una modifica dello stato dei luoghi ed uno spossessamento senza alcuna forma di indennizzo.

La CTP ha rigettato il ricorso.

La CTR ha riformato la pronuncia di primo grado, accogliendo l’appello dell’odierna controricorrente, sulla base delle seguenti ragioni:

i beni oggetto di imposizione coincidono, sulla base dei dati catastali, con quelli che la Società di Trasformazione Urbana S.p.a. (d’ora in poi STU S.p.a.), partecipata dal Comune, ha utilizzato a seguito di un esproprio eseguito su delega del Comune stesso per la trasformazione dei quali aveva ottenuto una regolare autorizzazione dalla Regione Sardegna;



dato che il presupposto impositivo consiste nel possesso degli immobili, nel caso di specie, questo non sussiste, in quanto i terreni erano posseduti dal Comune per mezzo della partecipata, STU S.p.a.;

la potenzialità edificatoria era pari a zero, trattandosi di inedificabilità assoluta.

Il Comune ha proposto ricorso fondato su un unico motivo e depositato memoria; la controparte si è costituita con contro ricorso ed ha depositato memoria.

Con ordinanza n. 16687 del 2024 la causa è stata rinviata per la trattazione in pubblica udienza, al fine di suscitare il pieno contraddittorio sui seguenti aspetti di rilevanza nomofilattica:

a) se il possesso, quale presupposto impositivo dell'Ici, debba sempre corrispondere all'esercizio di un diritto reale o incontri il limite della sussistenza della effettiva capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.;

b) se debba, quindi, essere escluso il presupposto impositivo nell'ipotesi in cui l'immobile sia stato dichiarato da un provvedimento giudiziale abusivamente occupato, in modo tale da renderlo inutilizzabile ed indisponibile (nella specie, in forza di un'espropriazione attivata a seguito di una procedura di pubblica utilità, svolta in assenza di un decreto di esproprio, che ha determinato uno spossessamento e una modifica dello stato dei luoghi).

Il Procuratore generale ha rassegnato conclusioni scritte chiedendo il rigetto del ricorso; la contro ricorrente ha depositato ulteriore memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di impugnazione il ricorrente lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, codice di procedura civile, la violazione o falsa applicazione dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Sostiene che, ai fini dell'applicazione della norma e, dunque, del pagamento dell'imposta, sono ritenuti indefettibili due presupposti: uno, oggettivo, riferito al possesso; uno, soggettivo, che individua il soggetto passivo di imposta nel proprietario dell'immobile, o titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie. Censura la sentenza impugnata laddove non ha inteso il requisito del possesso nel senso di potere di fatto sulla cosa corrispondente all'esercizio di un diritto reale.

2. La preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla controricorrente, per asserita mancata impugnazione di una delle *rationes decidendi* su cui sarebbe basata la motivazione della sentenza impugnata, non è fondata.

Il ricorrente sostiene che la sentenza abbia motivato il difetto del presupposto impositivo sull'inesistenza del possesso in capo alla società appellante, oggi controricorrente (prima ragione), nonché sulla circostanza che la potenzialità edificatoria fosse pari a zero per essere stata del tutto sfruttata dal Comune (seconda ragione).

La sentenza afferma: «È indiscutibile che la imposta ici debba essere pagata da chi esercita il possesso degli immobili e, nella fattispecie in esame, negli anni *de quibus*, va rilevata la assoluta inesistenza del presupposto oggettivo del possesso in capo all'appellante in quanto i terreni con riferimento ai quali il Comune di Golfo Aranci ha chiesto il pagamento della imposta erano posseduti dal Comune medesimo mediante la partecipata STU. La potenzialità edificatoria, insomma, era pari a zero trattandosi di inedificabilità assoluta.».

2.1. Ritiene il Collegio che non vi siano propriamente due ragioni del decidere a base della decisione impugnata. La riduzione a zero della capacità edificatoria è rappresentata infatti come una mera e necessaria conseguenza dello spossessamento effettuato dal Comune, e non come l'esito di un accertamento fattuale diverso ed ulteriore su una caratteristica oggettiva ed indipendente del bene. In tale senso va interpretato anche l'utilizzo dell'avverbio «insomma» con funzione conclusiva e riassuntiva di quanto appena sopra esposto.

3. La questione oggetto del presente giudizio riguarda un'occupazione senza titolo effettuata dal Comune di Golfo Aranci di cui è stata accertata l'illegittimità con l'annullamento dei relativi atti amministrativi; è stato, inoltre, disposto lo scioglimento della Società di trasformazione urbana, STU S.p.a., a cui il ricorrente aveva affidato la realizzazione delle opere sui terreni della controricorrente.

Nella specie, come risulta dalla sentenza impugnata, dagli atti difensivi e dalla documentazione allegata, il Comune di Golfo Aranci decideva di procedere ad una trasformazione del proprio territorio, nella quale erano ricompresi terreni di proprietà della controricorrente mediante la costituzione di una società di trasformazione urbana (STU S.p.a.), ai sensi dell'art. 59, legge n. 127 del 1997 e dell'art. 120 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a tal fine ricorrendo anche a finanziamenti statali. Essendo andate deserte due procedure di gara, è stata avviata una procedura di scelta del socio a trattativa privata.



L'odierna controricorrente ha fatto ricorso innanzi al T.A.R., censurando il procedimento di scelta del socio; la domanda è stata accolta dal Tribunale amministrativo regionale Sardegna (sentenza n. 1328/2009, all. 22 di cui alla memoria della controricorrente) con annullamento degli atti impugnati, e sostanzialmente confermata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3490/2010, all. 23).

Tali circostanze trovano conferma nella sentenza di primo grado (CTP di Sassari n. 3 del 2019, all. 5 fase. ricorrente e nella sentenza Tribunale amministrativo regionale n. 275/2020 all. 7 fase ricorrente) da cui si evince che, a seguito dell'annullamento della procedura, era stata richiesta la riconsegna dei terreni occupati, previa rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Risulta, inoltre, che a seguito di delibera di pubblica utilità delle aree da trasformare per mezzo della STU S.p.a., successivamente prorogata, il ricorrente abbia: delegato i poteri di occupazione e di esproprio delle suddette aree alla propria partecipata; rilasciato in favore della STU S.p.a. l'autorizzazione alla trasformazione edilizia; occupato i terreni trasformandoli con opere edili di scavo e di movimento terra (v. Tribunale amministrativo regionale Sardegna n. 1328/2009; Consiglio di Stato n. 3490/2010, citate, e ricorso in appello della controricorrente p. 4).

Il Tribunale amministrativo regionale Sardegna, adito in sede di ottemperanza, dopo avere accertato le avvenute trasformazioni edilizie sui terreni in oggetto, ha ordinato al Comune la messa in pristino dei terreni e la loro restituzione all'intimata (sent. n. 532 del 2011), ordine mai eseguito.

Il ricorrente che ha, inoltre, deliberato di non adempiere all'ordine giudiziale (all. 30 e 31 memoria controricorrente), ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, eccependo l'incompetenza del giudice amministrativo, prospettando l'impossibilità di procedere alla restituzione dei terreni, in quanto posseduti ed utilizzati dal 2006 in poi per le trasformazioni edilizie ed urbanistiche dalla STU S.p.a.

Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso in primo grado dell'odierna controricorrente per vizi di forma, individuando la competenza del giudice ordinario (sent. n. 5932/2011).

La controricorrente ha agito per la restituzione dei terreni occupati, per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi e per il risarcimento del danno. È stato, infatti, giudizialmente accertato che i terreni non sono mai stati formalmente oggetto di decretazione d'occupazione d'urgenza (sentenza Tribunale amministrativo regionale n. 275/2020 all. 7 fasc. ricorrente, citata).

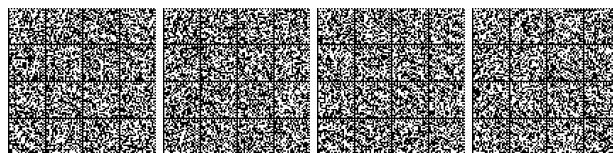
4. Il presupposto dell'Ici è «il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa» (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992).

L'art. 3, comma 1, prevede che i «soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili di cui al comma 2 dell'art. 1, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi...».

Secondo un principio consolidato di legittimità, ai fini dell'individuazione della legittimazione passiva, la situazione di possesso rilevante è quella legata alla titolarità di un diritto reale.

Si è, infatti, affermato che dalla lettura combinata degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 504 del 1992 si evince che soggetto passivo dell'imposta può essere soltanto il proprietario o il titolare di un diritto reale di godimento sull'immobile (Cass., Sez. 5, n. 21451/2009, Rv. 609987 - 01, Sez. 2, n. 10987/2013, Rv. 626387 - 01).

Secondo il consolidato ed uniforme orientamento della giurisprudenza di legittimità, la norma tributaria fa riferimento solo alla nozione di *jus possidendi*, cosicché l'elenco dei soggetti passivi indicati dalla norma tributaria costituisce un *numerus clausus*, in quanto collegato alla titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento (Cass. Sez. 6 - 5, n. 24972/2022, Rv. 665739 - 01; Sez. 5, n. 7274/2019, Rv. 653046 - 01; Sez. 6-5, n. 14119/2017; Sez. 5 n. 6192/2007, Rv. 597895 - 01), con talune eccezioni espressamente e tassativamente individuate, date dalla previsione del conduttore nel *leasing* finanziario (Cass., Sez. 5, n. 13120/2022, Rv. 664589 - 01; Cassazione, Sez. 5., nn. 10589/2023, 10594/2023, 10617/2023, 10708/2023 e 10733/2023; Cassazione, Sez. 5, n. 6232/2024; Cassazione, Sez. 5, n. 5447/2025), del concessionario di area pertinente al demanio (Cass., Sez. 5, n. 33701/2023, Rv. 669798 - 01, Sez. 5, n. 11000/2025, Rv. 674965 - 01, Sez. 5, n. 27259/2025, Rv. 676853 - 01) o al patrimonio indisponibile (Cass., Sez. 5, n. 18946/2025, Rv. 675200 - 01) dello Stato o di enti territoriali, del coniuge assegnatario dell'abitazione familiare nei procedimenti di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (*ex art. 4, comma 12-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - Cassazione, 5, n. 6544/2023, Rv. 667339 - 01*) o del convivente *more uxorio* assegnatario dell'abitazione familiare in caso di cessazione del rapporto (*ex art. 4, comma 12-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - Cassazione, Sez. 5, n. 11416/2019, Rv. 653668 - 01*), nei quali il legislatore ha dato autonoma e specifica rilevanza alla detenzione «qualificata» dalla connessione ad un titolo contrattuale, amministrativo o giudiziale.



Seguendo la stessa impostazione, è stato anche affermato, sempre in tema di ICI, che il proprietario degli immobili oggetto di sequestro penale, disposto ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 o del successivo art. 20 del decreto legislativo n. 159 del 2011, è soggetto passivo d'imposta, non giustificandosi alcuna esenzione dal pagamento del tributo, atteso che il presupposto impositivo è la titolarità del diritto reale e non la disponibilità del bene, e che il sequestro penale, a differenza della confisca, non comporta la perdita della titolarità dei beni ad esso sottoposti (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 22216/2015, Rv. 637184 - 01, Sez. 6 - 5, n. 14678/2016, Rv. 640555 - 01).

Un più recente indirizzo giurisprudenziale formatosi in tema di IMU, a conferma dei suesposti principi espressi in materia di ICI, ha affermato che nel *leasing*, in base al disposto dell'art. 9 del decreto legislativo n. 23 del 2011, soggetto passivo dell'IMU, nell'ipotesi di risoluzione del contratto, è il locatore, anche se non ha ancora acquisito la materiale disponibilità del bene per mancata riconsegna da parte dell'utilizzatore, in quanto non è la detenzione materiale del bene da parte di quest'ultimo ad assumere rilevanza ai fini impositivi, bensì l'esistenza di un vincolo contrattuale che ne legittima la detenzione qualificata, a nulla rilevando la diversa previsione sopravvenuta di cui all'art. 1, comma 672, della legge n. 147 del 2013, in tema di TASI (Cass., Sez. 5, n. 6844/2023, Rv. 667380 - 01, Sez. 5, n. 29973/2019, Rv. 655919 - 01).

Restando sul medesimo contratto, in tema di IMU, si è di recente affermato che, in caso di occupazione abusiva dell'immobile da parte di terzi che segua ad inadempimento del contratto di *leasing* finanziario con conseguente rilascio dell'immobile, l'imposta è comunque dovuta dal locatore finanziario, a meno che – secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60 del 2024 – egli non abbia presentato denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, comma 2, o 633 codice penale o non sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale per l'occupazione abusiva (Cass., Sez. 5, n. 10420/2025, Rv. 674951 - 01).

4.1. Con più specifico riferimento ad ipotesi di spossessamento del bene da parte della p.a., le Sezioni unite di questa Corte hanno, al riguardo, affermato che, in tema di occupazione temporanea e d'urgenza di un immobile espropriando, il periodo di occupazione legittima decorre dal momento della effettiva immissione in possesso del beneficiario dell'occupazione, che si verifica, di regola, in conseguenza del c.d. «dimensionamento», consistente nell'individuazione dell'area mediante infissione di picchetti e nell'affermazione degli incaricati dell'operazione che da quel momento il possesso dell'area s'intende trasferito all'amministrazione espropriante costituendosi, per effetto di tali comportamenti, una impossibilità giuridica dell'ulteriore godimento dell'immobile da parte del proprietario. Dalla stessa data decorre - per le occupazioni regolate, *ratione temporis*, dall'art. 20 della legge n. 865 del 1971 - anche il diritto alla corrispondente indennità (il quale postula che il proprietario abbia effettivamente perduto la disponibilità del bene). L'indisponibilità giuridica derivante dalla mera pronuncia del decreto di occupazione può invece costituire presupposto per il riconoscimento di un indennizzo, in favore del proprietario dell'immobile, soltanto ove quest'ultimo fornisca la dimostrazione dell'esistenza di un pregiudizio effettivo (quale, ad esempio, quello derivante dall'impossibilità di alienazione del bene in presenza di concrete possibilità) (Cass. Sez. U, n. 18077/2009, Rv. 609261 - 01, Sez. 1, n. 9488/2014, Rv. 631151 - 01).

La giurisprudenza di legittimità ha, poi, ripetutamente riconosciuto la legittimazione passiva, per il pagamento del tributo per cui è causa, in capo al proprietario del cespite sottoposto a procedura ablatoria, allorché vi sia stata occupazione temporanea d'urgenza da parte della P.A., finché non sia intervenuto il decreto di esproprio (Cass., Sez. 5, n. 29195/2017; Sez. 5, n. 4753/2010, Rv. 611757 - 01, Sez. 1, n. 21433/2007, Rv. 600658 - 01 Sez. 1, Rv. 600658 - 01, Sez. 1, n. 10686/2005, Rv. 584029 - 01).

In tal senso si è affermato che l'occupazione temporanea d'urgenza di un terreno da parte della pubblica amministrazione non priva il proprietario del possesso del bene fino a quando non intervenga il decreto di esproprio (o comunque l'ablazione) del fondo, sicché egli resta soggetto passivo dell'imposta, ancorché l'immobile sia detenuto dall'occupante (Cass., Sez. 6 - 5, n. 19041/2016, Rv. 641107 - 01, in tema di occupazione temporanea; Sez. 5, n. 21157/2016, Rv. 641467 - 01 in tema di requisizione *post* terremoto).

Il principio trova il suo fondamento sul rilievo, sopra accennato, che il fatto generatore dell'imposta è la situazione di possesso, inteso come attività corrispondente all'esercizio di un diritto reale, e non di quella di mera detenzione.

Su questo tracciato, si è da tempo affermato che l'occupazione di urgenza, per il suo carattere coattivo, non priva il proprietario del possesso dell'immobile, in quanto il bene, finché non interviene il decreto di esproprio o comunque l'ablazione, continua ad appartenere a lui — tanto che per tal motivo gli si riconosce un'indennità per l'occupazione — mentre nell'occupante, che riconosce la proprietà in capo all'espropriando, manca l'*animus rem sibi habendi*, onde lo stesso è un mero detentore. Ne consegue che il proprietario è soggetto passivo dell'ICI ed è, quindi, obbligato a presentare la relativa dichiarazione, anche se l'immobile è detenuto da terzi (Cass. Sez. 1, n. 21433/2007, Rv. 600658 - 01, cit.; Sez. 1, n. 10686/2005, Rv. 584029 - 01; Sez. 5, n. 4753/2010, Rv. 611757 - 01).



È stato, poi, anche ritenuto che, in tema di ICI, l'occupazione temporanea d'urgenza, di un terreno da parte della P.A. con effettiva immissione nel possesso dell'immobile ed irreversibile trasformazione del fondo, a seguito della realizzazione dell'opera pubblica, la cui legittimità non è contestata, priva il proprietario del possesso del bene, con la conseguenza che lo stesso non è tenuto al pagamento dell'imposta (Cass., Sez. 5, n. 5626/2015, Rv. 635192 - 01).

Giurisprudenza di legittimità successiva (Cass., Sez. 5, n. 21157/2016, Rv. 641467 - 01, cit.), ha evidenziato che il presupposto qualificante dell'esenzione dal pagamento dell'Ici viene individuato nella perdita del possesso del bene; «a sua volta individuato, nella concretezza della fattispecie considerata, nella irreversibile trasformazione del fondo a seguito della realizzazione dell'opera pubblica. Situazione, quest'ultima, determinante il venir meno del possesso in capo al soggetto passivo anche nel suo atteggiarsi "solo animo", posto che in nessun modo — visto il definitivo mutamento dello stato dei luoghi e della destinazione dell'area — il proprietario potrà mirare a ripristinare un potere di fatto con la cosa corrispondente all'esercizio del diritto dominicale. Anche il precedente di legittimità in questione (n.d.r. Cassazione, Sez. 5, n. 5626/2015, Rv. 635192 - 01), dunque, si pone a ben vedere nel solco dell'orientamento su riportato, ricollegando anch'esso l'esonero da lei all'ipotesi di definitivo spossessamento del bene, ancorché ritenuto ravvisabile, non solo, in coincidenza con il provvedimento formalmente ablativo della proprietà, ma anche nella irreversibile trasformazione dell'area da parte della PA occupante (rilevante anche sul piano soggettivo, in quanto dimostrativo dell'impiego *uti dominus* del bene da parte del detentore). In tale situazione, e soltanto in questa, in definitiva, può dirsi venuto meno il presupposto dell'imposizione; come detto insito, ex art. 1 decreto legislativo n. 504/92, nel «possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è di retta l'attività dell'impresa».

In sintesi, può affermarsi, sulla base delle pronunce di legittimità ora richiamate che l'esenzione dal pagamento dell'Ici per il venire meno del presupposto impositivo può essere collegata:

al provvedimento formalmente ablativo della proprietà;

alla irreversibile trasformazione dell'area da parte della PA occupante, a seguito dell'immissione in possesso, la cui legittimità non è contestata (tale ipotesi di definitivo spossessamento del bene è rilevante anche sul piano soggettivo, in quanto dimostrativo dell'impiego *uti dominus* del bene da parte del detentore).

Per completezza è necessario dare conto di un ulteriore orientamento giurisprudenziale, secondo cui, in tema di ICI, non può ritenersi soggetto passivo dell'imposta, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 504 del 1992, la pubblica amministrazione che abbia realizzato un'opera pubblica sul fondo occupato in virtù della cd. accessione invertita, tenuto conto che la realizzazione di tale opera costituisce attività di mero fatto, di per sé inidonea a costituire un titolo di acquisto della proprietà, come pure evidenziato dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato la contrarietà della cd. espropriazione indiretta alla Convenzione EDU e negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del legittimo procedimento ablatorio (Cass., Sez. s, n. 19572/2017, Rv. 645294 - 01; Sez. 5, n. 29195/2017; Sez. 6 - s, n. 22962/2022).

Tale orientamento si fonda sul principio espresso dalle Sezioni Unite, secondo cui l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente sempre ad oggetto i danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale il privato ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal bene sino al momento della restituzione, ovvero della domanda di risarcimento per equivalente che egli può esperire, in alternativa, abdicando alla proprietà del bene stesso (Cass., Sez. U, n. 735/2015, Rv. 634018 - 01).

4.2. Il Collegio ritiene che i principi di legittimità da ultimo riportati non possano trovare piana applicazione nella presente fattispecie.

Le ipotesi di esonero per il venire meno del presupposto del possesso, vagliate dalla giurisprudenza sopra richiamata, in particolare, quelle dovute a irreversibile trasformazione dell'area da parte della PA occupante sono, infatti, tutte caratterizzate da procedure di occupazione la cui legittimità non è contestata. Nel caso in esame, invece, la trasformazione irreversibile si è determinata a seguito di procedimenti amministrativi dichiarati illegittimi in accoglimento delle istanze del proprietario volte ad ottenere il ripristino delle condizioni di pieno possesso e godimento.

Si è inoltre affermato che le ulteriori ipotesi in cui il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato integrino un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria.

Tenuto conto che nella fattispecie in esame la disciplina favorevole alla controricorrente non troverebbe applicazione, si pone la necessità di valutare se, alla luce del sopra esposto assetto normativo, un'applicazione ferma e rigorosa del diritto vivente (nella esegesi declinata dalla richiamata giurisprudenza di legittimità) non si ponga in contrasto con i principi costituzionali.



In presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha, infatti, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali, ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, (Corte Cost. sentenze n. 1 del 2021, n. 95 del 2020, n. 32 del 2020, n. 12 del 2020, n. 189 del 2019, n. 141 del 2019, n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 del 2017, n. 122 del 2017, n. 200 del 2016, n. 11 del 2015, n. 242 del 2014, n. 191 del 2013, n. 258 del 2012, n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004).

Il caso di specie non trova precedenti di legittimità specifici e un maggiore approfondimento si impone alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2024. Con essa, come ben noto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost., l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui non prevede l'esenzione, per il periodo dell'anno durante il quale sussiste la condizione di occupazione abusiva, dal pagamento dell'IMU per gli immobili non utilizzabili, né disponibili a seguito di occupazione abusiva, per la quale sia stata tempestivamente presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale.

Si è, dunque, affermato che — indipendentemente dalla nozione di possesso — è irragionevole affermare che sussista la capacità contributiva del proprietario che abbia subito l'occupazione abusiva di un immobile che lo renda inutilizzabile e indisponibile.

È stato, con tale pronuncia, riaffermato il principio, tanto consolidato da potersi ritenere quale uno dei pilastri della giurisprudenza costituzionale in materia tributaria, secondo cui ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza, con la conseguenza che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva, che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto (nello stesso senso C. Cost. sentenza n. 10/2023 - mass. 0045322; sentenza n. 120/2020 - mass. 45650; sentenza n. 156/2001 - mass. 26245; sentenza n. 111/1997 - mass. 23271; sentenza 21/1996 - mass. 22138; sentenza 143/1995 - mass. 21365; sentenza 179/1985 - mass. 10989; sentenza 200/1976 - mass. 850.7).

Né è possibile pervenire a diversa soluzione in forza dell'intervento legislativo di cui all'art. 1, 81° comma, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, secondo il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2023, «Sono esenti dall'imposta, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte, gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'Autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale».

La tipicità della previsione normativa ora riportata, circoscritta a specifiche ipotesi di rilevanza penale, esclude, infatti, una sua applicazione estensiva (già esclusa dalla citata sentenza C. Cost. n. 60/2024 che ritenne inevitabile una pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impositiva denunciata, pur con riguardo ad una fattispecie materiale del tutto sovrapponibile a quella disciplinata dal legislatore del 2022), tanto più vista la sua natura innovativa e non interpretativa, in una con la natura esonerativa e di stretta interpretazione della materia.

Non ritiene il Collegio che sia percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, tenuto conto della diversità dei parametri fattuali, nonché della peculiarità soggettiva della fattispecie, atteso che nel caso in esame una parte è un ente pubblico, come tale regolato da specifiche ed inderogabili discipline in ragione degli interessi pubblici sottesi alla sua azione.

Sollevando questione di legittimità costituzionale in materia di lei sull'abitazione principale, già Cassazione, Sez. U, n. 26774 del 2024 ha, del resto, ritenuto non applicabile *de plano* quanto poco prima affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 209/2022) su analoga questione in materia di Imu.

Una interpretazione alternativa andrebbe poi ad incidere sul presupposto d'imposta, il quale deve essere necessariamente tipizzato dalla legge. Ad oggi, infatti, in forza dell'indirizzo interpretativo sopra richiamato, esso è legato ad una situazione di possesso riconducibile alla titolarità di un diritto reale.

Una simile interpretazione determinerebbe, in altri termini, senza ben delinearne i confini, uno scollegamento tra la soggettività passiva d'imposta e il numero chiuso dei diritti reali, legame fondamentale per la verifica di uno degli elementi richiesti per la sussistenza del presupposto impositivo.

Con ciò si rischierebbe, quindi, di introdurre una casistica eterogenea, mutevole e non ben perimetrata di esclusione dalla imposta non prevista per legge (esclusione oggi calibrata sul comportamento illegittimo della PA, ma ipotizzabile in molte altre fattispecie concrete di spossessamento), senza un sicuro vaglio costituzionale circa la nozione di possesso rilevante ai fini Ici (ed Imu).



Si osserva, infine, che se un'interpretazione costituzionalmente orientata è risultata preclusa con riguardo ad una situazione di massima evidenza e gravità perché di rilevanza penale (Cass., Sez. 5, n. 9956/2023, ordinanza da cui è scaturita la citata decisione della Corte costituzionale n. 60 del 2024), a maggior ragione è sostenibile tale preclusione, nella presente fattispecie, ove l'occupazione delle aree è avvenuta pur sempre nell'ambito di potestà autoritativa di pubblico interesse, sebbene successivamente accertata in via giudiziale come illegittima nel suo effetto ablativo.

5. Per quanto riguarda il profilo della manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che sussistano seri dubbi di incompatibilità della norma con le previsioni di cui agli articoli 3, 42 e 53 Cost..

5.1 È ben noto che la Corte costituzionale, nel delineare la portata dell'art. 53 Cost., ha individuato tre requisiti essenziali della capacità contributiva: l'effettività, la certezza e l'attualità (tra le tante: Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42; Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362).

In ordine al primo requisito, il nesso tra il fatto rivelatore di capacità contributiva e il tributo deve essere effettivo e non apparente o fittizio. L'effettività esprime, infatti, la concreta idoneità del presupposto rispetto all'obbligazione d'imposta, la quale dovrà avere ad oggetto una manifestazione economica reale, che consenta la misurazione di un reddito esistente e non meramente presunto.

Alla stregua dell'impostazione della Consulta (Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200), il concorso alle spese pubbliche deve, quindi, salvaguardare il diritto del contribuente ad essere chiamato a concorrere alle spese pubbliche solo in quanto in possesso di effettiva capacità contributiva e idoneità effettiva al pagamento delle imposte, non potendo essere qualificata come capacità contributiva un'idoneità economica che non si basi su fatti reali, ma fittizi (Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42).

La capacità contributiva, inoltre, deve essere effettiva nel senso di certa ed attuale, e non meramente presunta o ipotetica (Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42.; Corte costituzionale, 3 giugno 1992, n. 252; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362). In forza del parametro dell'attualità, infine, il tributo deve essere correlato ad una capacità contributiva presente (in atto), non ad una capacità contributiva passata o futura (Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54), ovvero la capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui si verifica il prelievo.

La capacità contributiva risulta, pertanto, inscindibilmente connessa ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza tributaria, atteso che, in forza del connubio normativo tra gli articoli 53 e 3 Cost., a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale (Corte costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120).

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, affermato che per capacità contributiva, ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni discrezionali riservate al legislatore, salvo, tuttavia, il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità (Corte costituzionale n. 108 del 2023 e, nello stesso senso, n. 201 del 2014).

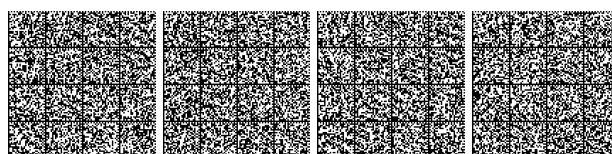
5.2. Il Collegio ritiene che nella presente fattispecie, per le annualità d'imposta in cui le aree sono state oggetto di occupazione di urgenza, affidate alla STU S.p.a. e irreversibilmente trasformate, il prelievo tributario possa porsi in contrasto con principi costituzionali sopra richiamati, potendo il comportamento illegittimo della pubblica amministrazione ricalcare l'ipotesi di occupazione abusiva presa in esame nella pronuncia di incostituzionalità sopra richiamata.

Il possesso, come delineato dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992, quale elemento costitutivo del presupposto impositivo, per essere effettivo, deve essere tale che l'immobile rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore, così che quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sull'immobile.

Nel caso in esame l'attivazione della procedura di occupazione d'urgenza e lo spossessamento delle aree sono stati contrastati con azioni legali che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità dell'intera procedura, avvenuta sostanzialmente di fatto, in quanto i terreni non sono mai stati formalmente oggetto di decretazione d'occupazione d'urgenza (sentenza Tribunale amministrativo regionale n. 275/2020 all. 7 fase. ricorrente, citata).

In tal senso le diverse azioni giudiziali proposte dalla controricorrente costituiscono un inequivocabile indice rivelatore dell'impossibilità di utilizzo dei beni, i quali nel frattempo sono stati trasformati.

Diversamente, un'interpretazione meramente formale della soggettività passiva, non temperata dal limite della capacità contributiva effettiva, condurrebbe ad addossare l'imposizione al proprietario che risulta integralmente spossessato e privo di ogni utilità economica del bene per *factum principis* qui riconducibile, peraltro, allo stesso Comune impositore.



In caso di occupazione d'urgenza dichiarata illegittima l'obbligo tributario dovrebbe ritenersi conseguente all'esito delle azioni amministrative e civilistiche previste dall'ordinamento.

Nel caso di una condizione definibile come patologica del sistema, come quella ricorrente nel caso in esame, in cui la contribuente si trovi nell'impossibilità, non solo, di servirsi e trarre beneficio dall'utilizzo diretto o indiretto dei propri terreni, ma anche di recuperare il possesso degli stessi per scelta degli organi pubblici (e non a causa di comportamento illegittimo o per inerzia della stessa contribuente) e, ancora, in presenza di un fatto oggettivo di accertamento giudiziale di illegittimità dell'occupazione dei beni, parrebbe in contrasto con i principi costituzionali imporre il pagamento dell'imposta anche per le annualità in cui permane l'occupazione abusiva. Non vi è dubbio che venga a difettare, nella specie, l'effettiva capacità, in assenza di strumenti giuridici atti a tutelare la proprietà privata.

5.3. Nel valutare la condizione, sopra descritta, di oggettiva impossibilità della ricorrente proprietaria di dare concreta estrinsecazione al proprio diritto, e di oggettiva indisponibilità del bene scaturente dall'abusiva occupazione patita, è peraltro degno di rilievo che i soggetti passivi individuati dalla normativa ICI sono anche quelli che si avvantaggiano dei servizi pubblici (illuminazione, pubblica sicurezza ecc.) resi disponibili dai Comuni, circostanza evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di osservare che «l'imposizione ICI non tende a colpire solo i proprietari ma, più in generale, i titolari delle situazioni previste dall'art. 3 (ndr. del decreto legislativo n. 504/1992), in quanto idonee, nella loro varietà, ad individuare di norma coloro che, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano, con immediatezza, dei servizi e delle attività gestionali dei Comuni, a beneficio dei quali il gettito viene, a regime, destinato, in sostituzione di altri tributi contestualmente soppressi» (cfr. Corte costituzionale 2 aprile 1999, n. 1999, e 22 aprile 1997, n. 111).

6. La disposizione in commento appare, inoltre, in conflitto anche con l'art. 3 Cost. che necessariamente implica un principio di ragionevolezza delle leggi, in forza del quale è necessario che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (Corte costituzionale, 16 luglio 2014, n. 201), 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.

A parere del Collegio, risulterebbe, invero, irragionevole che al proprietario di un fabbricato inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) sia riconosciuta, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, una riduzione della base imponibile dell'ICI, mentre, per il proprietario di un terreno trasformato irreversibilmente senza il suo consenso per effetto di una procedura dichiarata illegittima, nell'attesa di recuperare in sede giudiziale il possesso dei terreni e di provvedere alla riduzione in pristino, sia prevista una tassazione integrale.

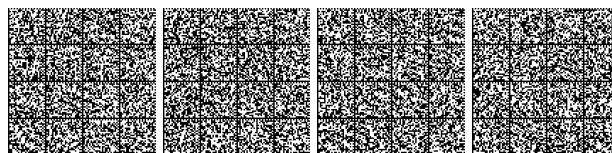
Sotto un diverso profilo, posto che la violazione del principio di eguaglianza in ambito tributario sussiste laddove situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 108 del 2023, n. 270 del 2022 e n. 172 del 2021, n. 34 del 2025), anche in forza della pronuncia della Corte costituzionale n. 60 del 2024, si avrebbe che, a fronte di situazioni omogenee in cui il contribuente titolare di un diritto reale, nonostante l'esercizio di azioni legali, è privato del possesso del bene per atto attribuibile a terzi, in un caso di occupazione abusiva da parte di terzi privati e di cui sia precluso lo sgombero per cause indipendenti dalla volontà del contribuente, accertata giudizialmente, viene ritenuto privo di capacità contributiva, mentre nell'altro caso di procedura di occupazione d'urgenza, effettuata da un ente pubblico senza decreto di esproprio, annullata giudizialmente, continuerebbe ad essere ritenuto in grado di esprimere una capacità contributiva. Con l'aggravante, in tale ultimo caso, dell'irreversibile trasformazione del bene.

7. Dubbi di compatibilità costituzionale si pongono anche con l'art. 42, secondo comma, Cost. che garantisce e tutela la proprietà privata.

L'occupazione, lo spossessamento e la trasformazione irreversibile dei terreni a fronte dei quali il proprietario contribuente non riceve tutela adeguata determinerebbero, per la pubblica amministrazione, non solo il vantaggio della illegittima disponibilità dei beni, ma anche quello derivante dalla riscossione del tributo, in dipendenza di una situazione illecita dalla stessa posta in essere.

La tassazione di beni occupati *sine titulo* nei termini sopra esposti pone, peraltro, dubbi di tenuta anche con l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione EDU, posto a tutela della proprietà privata. In diverse occasioni la Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha affermato che non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata o occasionata (CEDU, 13 ottobre 2015, La Rosa e Alba c. Italia; CEDU, 6 marzo 2007, Scordino c. Italia), ed il principio ha trovato ingresso anche in pronunce rese dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale, 30 aprile 2015, n. 71; Corte costituzionale, 8 ottobre 2010, n. 293).

In tal senso più di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo (Sez. 3, Iskra Doo Belgrado c. Serbia, n. 53002/21, 18 novembre 2025), ha ribadito che anche in presenza di progetti di interesse pubblico, l'ingerenza nei beni da parte di società pubbliche deve avvenire nel rispetto delle procedure legali e garantire una tutela effettiva contro condotte arbitrarie.



Nella fattispecie la responsabilità è stata fatta risalire allo Stato, poiché la società che aveva proceduto allo spoglio era una società statale che aveva operato in attuazione di un progetto pubblico.

Nel ritenere, comunque, sanzionabili l'illegittimità dello spossessamento e l'impossibilità di restituzione a causa della destinazione pubblica dell'area, la pronuncia implica l'ammissibilità di un sindacato (di proporzione o adeguatezza) da parte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sulle ragioni di interesse pubblico addotte a giustificazione dallo Stato.

Sembra, pertanto, che possa ritenersi ammorbido il rigido orientamento della stessa Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che negava la cd. Espropriazione indiretta sul presupposto che fosse preclusa l'individuazione di sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio, principio su cui si fondava la stessa giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. 5, n. 19572/2017, Rv. 645294 - 01, cit.; Sez. 5, n. 29195/2017; Sez. 6 - 5, n. 22962/20228, cit.).

8. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (nel testo vigente *ratione temporis*), nella parte in cui non esclude la soggezione ad ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento), che abbia subito l'occupazione di terreni non seguita da decreto d'esproprio, successivamente dichiarata illegittima, la quale abbia dato luogo ad un'irreversibile trasformazione degli stessi, nell'ipotesi in cui lo stesso proprietario si sia immediatamente attivato in sede giudiziale per la restituzione coattiva, la riduzione in pristino dello stato dei luoghi, il risarcimento del danno, nonché per l'annullamento in sede amministrativa della procedura di occupazione.

Tale questione — che mantiene la sua attualità anche nel regime Imu, sul punto improntato agli stessi criteri normativi — appare, altresì, rilevante ai fini della decisione della presente controversia, in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 inciderebbe sull'indirizzo interpretativo (favorevole all'ente impositore) ormai radicatosi su di essa. La decisione del ricorso richiede, invero, l'applicazione della citata disposizione normativa, da qui la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, 21 dicembre 2021, n. 250).

9. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale segue la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte:

*visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (nel testo vigente *ratione temporis*), nella parte in cui non esclude la soggezione ad ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento), che abbia subito un'occupazione d'urgenza di terreni non seguita da decreto d'esproprio, successivamente dichiarata illegittima, la quale abbia dato luogo ad un'irreversibile trasformazione degli stessi, nell'ipotesi in cui lo stesso proprietario si sia immediatamente attivato in sede giudiziale per la restituzione coattiva, per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi, per il risarcimento del danno, nonché per l'annullamento in sede amministrativa della procedura di occupazione;*

dispone la sospensione del presente procedimento;

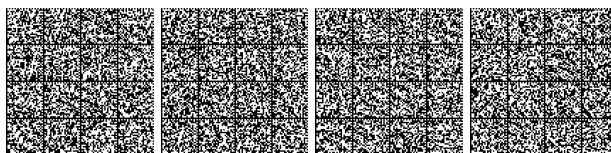
dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

dispone che gli atti processuali, ivi compresi i documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma il 28 gennaio 2026.

Il Presidente: STALLA



N. 153

Ordinanza del 2 luglio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Boehringer Ingelheim Italia Spa e altri contro AIFA – Agenzia italiana del farmaco e altri

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Spesa farmaceutica per acquisti diretti – Denunciate previsioni che pongono in maniera continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto di tale spesa.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 580; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2473 del 2025, proposto da Boehringer Ingelheim Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Putignano, Sonia Selletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro

Ministero della salute, Aifa Agenzia italiana del farmaco, Ministero dell'economia e delle finanze, Commissario *ad acta* Piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Nei confronti

Regione Piemonte, Regione autonoma della Valle D'Aosta, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Veneto, Regione Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, Regione Toscana, Regione Marche, Regione Umbria, Regione Lazio, Regione Abruzzo, Regione Molise, Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Settore sanitario della Regione Molise, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Ssr Calabrese - Presidenza del Consiglio D, Regione Siciliana - Assessorato regionale della salute, Regione autonoma della Sardegna, Curium Italy S.r.l., non costituiti in giudizio;

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

e con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

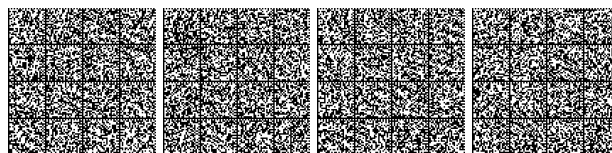
sul ricorso numero di registro generale 2898 del 2025, proposto da Ipsen S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Francalanci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Aifa Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Ministero della salute, Regione Lazio, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;



sul ricorso numero di registro generale 2999 del 2025, proposto da Novartis Farma Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano, Francesca Mastroianni, con domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio 3;

Contro

Aifa - Agenzia italiana del farmaco, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Settore sanitario della Regione Calabria, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Settore sanitario della 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 Settore sanitario della Regione Molise, Sub Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Settore sanitario della Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Regione Siciliana - Assessorato alla salute, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, non costituiti in giudizio;

Aifa Agenzia italiana del farmaco, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

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

Nei confronti Eg Spa, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 2839 del 2025, proposto da Viiv Healthcare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati, Lapo Barontini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro

Aifa Agenzia italiana del farmaco, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti

Regione Lazio, Ministero dell'economia e delle finanze, non costituiti in giudizio;

Ministero della salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di *ad opponendum*:

F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Grassi, Francesco Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

per l'annullamento quanto al ricorso n. 2473 del 2025:

RICHIESTA DI ANNULLAMENTO

della delibera del Presidente del Consiglio di amministrazione di AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025 recante «attribuzione degli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» (doc. 1) e di tutti i relativi allegati:

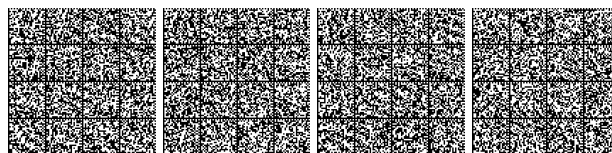
Allegato A: Elenco quota di ripiano per codice SIS» (doc. 2);

Allegato B: Nota sulla metodologia applicativa (febbraio 2025) (doc. 3);

Allegato B1: Spesa per i farmaci innovativi (doc. 4);

Allegato B2: dettaglio di spesa dei farmaci orfani di classe A e H (doc. 5);

Allegato B3: Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023 (doc. 6);



Allegato C: Elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 7)

Allegato D: Elenco quota di ripiano per Regione (febbraio 2025) (doc. 8);

Allegato E: allegato Nota metodologica / descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «Portale dei servizi» di AIFA (doc. 9);

Allegato F: Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi (doc. 10);

Allegato G: metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (doc. 11);

Allegato H: Modalità di versamento alle Regioni (doc. 12);

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 205/2025 sul sito web di AIFA del 13 febbraio 2025 (doc. 13);

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 205/2025 sulla *G.U.* n. 36 del 13 febbraio 2025 (doc. 14);

delle tabelle AIFA del 14 febbraio 2025 contenenti i dati relativi agli importi di ripiano (doc. 15A e 15B);

nonché di tutti gli atti ad essi preordinati, consequenziali e/o comunque connessi ancorché non conosciuti, ivi compresi, ove ed in quanto occorrer possa, di tutti gli atti endoprocedimentali relativi al procedimento di definizione del ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023, con particolare, ma non esclusivo riferimento:

della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, non conosciuta, con cui il Consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «Elenco quota di ripiano per codice SIS e per Regione»; D «Elenco quota di ripiano per regione - febbraio 2025»; E «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA, compresi gli allegati medesimi;

della delibera del Consiglio di amministrazione di AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, allo stato non conosciuta, e di tutti i relativi allegati, con cui sono stati approvati, tra gli altri:

i. l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 del 10 dicembre 2024 (doc. 16);

ii. il valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS);

iii. gli Allegati A «Elenco quota di ripiano per codice SIS (dicembre 2024)» (doc. 17), B1 «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 18), B2 «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 19), B3 «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 20), F «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi», G «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze» (doc. 21);

dell'avviso di pubblicazione della determina n. 68/2024 sul sito web di Aifa del 16 dicembre 2024 (doc. 22);

delle tabelle pubblicate il 16 dicembre 2024 sul portale *Front End* di Aifa, contenenti i dati relativi agli importi di ripiano (docc. 23A e 23B);

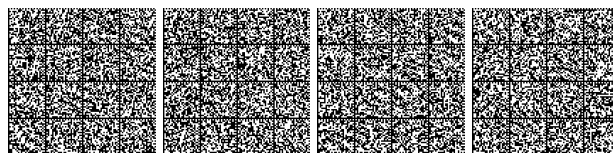
della nota metodologica allegata alla comunicazione di avvio del procedimento, pubblicata sul sito di Aifa in data 2 agosto 2024, oltre che dell'avviso medesimo (docc. 24 e 25);

decreto del 4 febbraio 2025 recante «Criteri di riparto del *payback* farmaceutico» adottato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e pubblicato in *G.U.* n. 34 dell'11 febbraio 2025 (doc. 26).

quanto al ricorso n. 2898 del 2025:

RICORSO PER L'ANNULLAMENTO dei seguenti atti e provvedimenti:

Comunicato AIFA del 2 agosto 2024 di avvio del procedimento di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 - Esposizione dati (doc. 1); Delibera n. 32 del 17 luglio 2024 del Consiglio di amministrazione di AIFA non in possesso della ricorrente; Allegato B - Nota sulla metodologia applicativa (luglio 2024) - (doc. 2); Allegato B1 - Spesa per farmaci innovativi - (doc. 3); Allegato B2 - Dettaglio di spesa dei farmaci orfani di classe A e H (doc. 4); Allegato B3 Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023 (doc. 5); Allegato E - Allegato alla nota metodologica descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «portale dei servizi» di AIFA (doc. 6); Allegato F - Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi (doc. 7); Allegato G Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute (doc. 8); Calcoli inerenti al ripiano della ricorrente per l'anno 2023 (doc. 9); Comunicato AIFA del 16 dicembre 2024 di esposizione dei dati finali del ripiano (doc. 10); Delibera n. 68 del 10 dicembre 2024 del Consiglio di amministrazione dell'AIFA non in possesso della ricorrente; Allegato A - Elenco quota di ripiano per codice SIS (dicembre 2024) - (doc. 11); Allegato B1 - Spesa per farmaci innovativi (doc. 12); Allegato B2 - Dettaglio di spesa dei farmaci



orfani di classe A e H (doc. 13); Allegato B3 - Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023 (doc. 14); Allegato F - metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi (doc. 15); Allegato G - Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 (doc. 16); eventuali calcoli inerenti al ripiano della ricorrente per l'anno 2023 effettuati da AIFA successivamente al 4 agosto 2024; DM. 4 febbraio 2025 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 febbraio 2025 (doc. 17); Determina AIFA 205/2025 - Ripiano spesa 2023 (doc. 18) - Allegato A - Elenco quota di ripiano per codice SIS (doc. 19); Allegato B - Nota sulla metodologia applicativa (febbraio 2025) (doc. 20); Allegato B1 - Spesa per farmaci innovativi (doc. 21); Allegato B2 - Dettaglio di spesa dei farmaci orfani di classe A e H (doc. 22); Allegato B3 - Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023 (doc. 23); Allegato C - Elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 24); Allegato D - Elenco quota di ripiano per Regione (febbraio 2025) (doc. 25); Allegato E - allegato alla Nota metodologica/descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul «Portale dei servizi» di AIFA (doc. 26); Allegato F - Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi (doc. 27); Allegato G - Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (doc. 28) - Allegato H - Modalità di versamento alle Regioni (doc. 29); Calcoli inerenti al ripiano della ricorrente per l'anno 2023 e ad oggi non ancora disponibili per la ricorrente.

quanto al ricorso n. 2999 del 2025:

PER L'ANNULLAMENTO

della determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, con la quale sono stati attribuiti gli oneri di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (doc. 1);

degli Allegati alla suddetta delibera elencati con le lettere: A) «Elenco quota di ripiano per codice SIS», dal quale risulta l'attribuzione alla Novartis Farma S.p.a. di una quota di ripiano pari ad € 12.959.532; alla Novartis Europharm Limited di una quota di ripiano pari ad € 154.079.158; alla Novartis Ireland Limited di una quota di ripiano pari ad 4.944.101 (doc. 2); B) «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripiano dello sfondamento del tetto del 8,15% - spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023 (luglio 2024) (doc. 3); B1) «Spesa per i farmaci innovativi» (doc. 4); B2) «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H» (doc. 5); B3) «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023» (doc. 6); C) «elenco quote di ripiano per codice SIS e per Regione (doc. 6 bis); D) elenco quota di ripiano per Regione (doc. 6 ter); E) «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA» (doc. 7); F) «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi» (doc. 8); G) «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze» (doc. 9);

della delibera del Consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota con pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia in data 16 dicembre 2024, recante:

(i) l'aggiornamento del documento di monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2023 che attesta, con specifico riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, un disavanzo pari a euro 3.278,8 milioni rispetto al tetto programmato di spesa del 7,95% del FSN per l'anno 2023 (al netto dei gas medicinali);

(ii) l'accertamento del valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, al netto dei gas medicinali, riferito all'anno 2023, nonché le singole quote di ripiano attribuite a ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), tenendo altresì conto del decreto del Ministero della salute 22 settembre 2022 e successive modificazioni ed integrazioni (doc. 1-bis);

degli allegati alla suddetta delibera;

oltre che, se e in quanto occorrer possa:

della delibera del Consiglio d'amministrazione dell'AIFA n. 32 del 17 luglio 2024, con cui è stato preliminarmente approvato il ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023;

della delibera n. 40 del 31 luglio 2024 con cui il Consiglio di amministrazione dell'AIFA ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice SIS), in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti e il conseguente valore complessivo di ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, pari a 1.644.753.941 euro, distinto per azienda farmaceutica (codice SIS);

della delibera n. 14 del 12 febbraio 2025, con cui il Consiglio di amministrazione ha approvato gli allegati B «Nota sulla metodologia applicativa»; C «Elenco quota di ripiano per codice SIS e per Regione»; D «Elenco quota di ripiano per regione - febbraio 2025»; E «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul "portale dei servizi" di AIFA»;



del decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 4 febbraio 2025, pubblicato nella G.U.R.I., Serie generale, 11 febbraio 2025, n. 34, recante «Criteri di riparto del *payback* farmaceutico» (doc. 19);

nonché di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati.

quanto al ricorso n. 2839 del 2025:

per l'annullamento

della delibera AIFA n. 68 del 10 dicembre 2024, resa nota sul sito istituzionale dell'AIFA il 16 dicembre 2024, ma non pubblicata, con cui viene disposto il ripiano della spesa farmaceutica per gli acquisti diretti per l'anno 2023;

ove occorrer possa, dei relativi allegati, ossia: dell'Allegato A - Elenco quota di ripiano per codice SIS (doc. n. 1); dell'Allegato B1 - Spesa per farmaci innovativi (doc. n. 2); dell'Allegato B2 - Dettaglio di spesa dei farmaci orfani di classe A e H (doc. n. 3); dell'Allegato B3 - Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023 (doc. n. 4); dell'Allegato F - Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi (doc. n. 5); dell'Allegato G - Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (doc. n. 6);

ove occorre possa, del decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 4 febbraio 2025 contenente i Criteri di riparto del *payback* farmaceutico (doc. n. 7).

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della salute e di Regione Emilia-Romagna e di Aifa Agenzia italiana del farmaco e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Commissario *ad acta* Piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria e di Regione Fvg e di Aifa Agenzia italiana del farmaco e di Ministero della salute e di Aifa Agenzia italiana del farmaco e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero della salute e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Regione Fvg e di Regione Emilia Romagna e di Ministero della salute e di Aifa Agenzia italiana del farmaco e di Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2026 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I fatti di causa.

1. Le società Boehringer Ingelheim Italia S.p.a., Viiv Healthcare S.r.l., Ipsen S.p.a., Novartis Farma S.p.a. esponendo di essere aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: AIC) di diversi farmaci, hanno impugnato con distinti ricorsi la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) n. 205 del 12 febbraio 2025 e la deliberazione dello stesso consiglio di amministrazione n. 14 di pari data, nonché i relativi allegati e le presupposte ulteriori deliberazioni (n. 68 del 10 dicembre 2024, n. 32 del 17 luglio 2024, n. 40 del 31 luglio 2024) con le quali l'Agenzia ha accertato e individuato lo sfioramento del tetto della spesa farmaceutica nazionale e regionale per acquisti diretti riferita all'anno 2023 e conseguentemente posto a carico dei ricorrenti la relativa quota di ripianamento in base alle disposizioni di cui ai commi 574 e seguenti dell'articolo 1 della l. n. 145 del 2018.

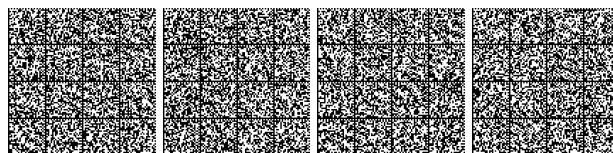
Pur nella diversità delle impostazioni difensive e delle censure prospettate nei ricorsi proposti, le ricorrenti lamentano tutte l'illegittimità costituzionale del meccanismo del c.d. *payback* farmaceutico con riferimento a diversi parametri costituzionali.

1.1 Pertanto 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 ravvisabili, 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.

1.2 Giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca il provvedimento impugnato il quale attua per l'anno 2023 il ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti ponendo il relativo onere in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci interessati.

1.3 Con una chiara finalità di contenimento della spesa farmaceutica, il legislatore ha individuato un limite massimo alla spesa farmaceutica complessiva (che per l'anno 2023 risulta rideterminato nel 15,15 per cento, come di seguito meglio esposto), distinguendo al suo interno un tetto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti (articolo 1,



comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, articolo 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,30 per cento *ex* articolo 1, comma 386, l. 30 dicembre 2025, n. 199) e uno per la spesa farmaceutica convenzionata (articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, articolo 1 comma 475, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e da ultimo incrementato dello 0,05 per cento articolo 1, comma 386, l. 30 dicembre 2025, n. 199).

Rientrano all'interno della spesa farmaceutica per acquisti diretti la spesa riferita ai medicinali di fascia H acquistati o resi disponibili all'impiego da parte delle strutture sanitarie direttamente gestite dal SSN, nonché quella relativa alla distribuzione diretta (ossia la distribuzione di farmaci rimborsabili di fascia A per il tramite delle strutture ospedaliere e dei presidi delle aziende sanitarie locali) e per conto (consistente nella distribuzione diretta attraverso appositi accordi con le farmacie territoriali pubbliche o private, ad esempio per pazienti in assistenza domiciliare o soggetti a piani terapeutici), le quali prima della legge 11 dicembre 2016, n. 232 erano invece voci afferenti alla spesa «territoriale» (che aggregava anche la spesa convenzionata).

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti viene stimato in percentuale sul fondo sanitario nazionale (FSN). In particolare, l'articolo 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020, ha previsto che «A decorrere dall'anno 2021, fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, il limite della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rideterminato nella misura del 7 per cento. Conseguentemente, a partire dal medesimo anno, il tetto di spesa della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'articolo 1, comma 398, della citata legge n. 232 del 2016 è rideterminato nella misura del 7,85 per cento, fermo restando il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali di cui all'articolo 1, comma 575, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Il successivo comma 476 aveva stabilito la possibilità di rideterminare annualmente le suddette percentuali, «fermo restando il valore complessivo del 14,85 per cento, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente è intervenuta la legge n. 234 del 2021, che ha rideterminato sia il tetto complessivo della spesa farmaceutica che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Il comma 281 della legge n. 234 del 2021, al dichiarato scopo di «sostenere il potenziamento delle prestazioni ricomprese nei LEA, anche alla luce delle innovazioni che caratterizzano il settore», ha stabilito che il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è pari all'8 per cento per l'anno 2022, all'8,15 per cento per l'anno 2023, all'8,30 per cento dall'anno 2024 (al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali). I tetti della spesa farmaceutica convenzionata sono invece rimasti invariati.

Dunque il valore complessivo della spesa farmaceutica è stato rideterminato nel 15,15 per cento per l'anno 2023, al lordo della percentuale dello 0,20 per cento per i gas medicinali.

Il successivo comma 282 - analogamente a quanto già previsto dall'articolo 1, comma 746, della legge n. 170 del 2020 - ha stabilito che «Le percentuali di cui al comma 281 possono essere annualmente rideterminate, fermi restando i valori complessivi di cui al medesimo comma, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, su proposta del Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale».

Successivamente la legge n. 197 del 2022, senza intervenire sulla rideterminazione dei tetti per la spesa farmaceutica per acquisti diretti relativa all'anno 2023, si è limitata a prevedere (articolo 1, comma 541) che l'applicazione del comma 281 dell'articolo 1 della legge n. 234 del 2021 debba essere «disposta esclusivamente in favore delle aziende farmaceutiche che hanno provveduto all'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per l'anno 2021, senza riserva».

Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 giugno 2023 è stato così aggiornato il D.M. 22 settembre 2022, dando la possibilità anche alle imprese farmaceutiche che non avessero ancora provveduto, di effettuare, entro i successivi sessanta giorni dalla pubblicazione, l'integrale pagamento dell'onere di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021, e contestualmente di provvedere al ritiro della propria riserva e delle azioni giudiziali o di altra natura eventualmente attivati avverso atti, documenti e provvedimenti relativi ai procedimenti di ripianamento per gli anni 2019, 2020 e 2021.

Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato infine rideterminato per l'anno 2024 ai sensi dell'articolo 1, comma 223, della legge n. 213 del 2023 nella misura dell'8,5% con conseguente riduzione di quello per la spesa farmaceutica convenzionata al 6,8% sempre a decorrere da tale anno.



Da ultimo l'articolo 1, comma 386, l. 30 dicembre 2025, n. 199, in vigore dal 1° gennaio 2026, ha previsto un ulteriore incremento disponendo che «A decorrere dall'anno 2026, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti di cui all'articolo 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato, rispetto a quanto previsto dall'articolo 1, comma 223, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, dello 0,30 per cento e il tetto della spesa farmaceutica convenzionata di cui all'articolo 1, comma 399, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è incrementato dello 0,05 per cento.»

1.4 Quanto al monitoraggio dei dati della spesa farmaceutica, in base all'articolo 5, comma 2, lettera d, del decreto-legge n. 157 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007, lo stesso è attribuito alle competenze dell'Aifa che mensilmente ne rileva i dati e comunica le relative risultanze al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, verificando altresì al 31 maggio, al 30 ottobre e al 31 dicembre di ogni anno l'eventuale superamento a livello nazionale dei tetti di spesa.

1.5 Tanto rilevato con riferimento alla determinazione da parte del legislatore del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, parallelamente a livello normativo è stato previsto il ripianamento del relativo superamento posto in parte a carico delle Regioni e in parte a carico delle aziende farmaceutiche titolari di AIC.

In particolare per quanto riguarda la spesa farmaceutica per acquisti diretti il ripianamento è stato introdotto sin dal 2013 (l'articolo 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012 n. 135 ha esteso difatti anche alla spesa farmaceutica -ex ospedaliera- per acquisti diretti il meccanismo introdotto nel 2012 per la sola spesa farmaceutica convenzionata).

Nel 2016 il meccanismo di ripianamento è stato modificato nelle sue modalità, passandosi da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato.

Con la legge 30 dicembre 2018 n. 145 (articolo 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019 è stato introdotto l'attuale meccanismo di ripianamento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti che pone anche a carico dei titolari di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci acquistati dal servizio sanitario nazionale il relativo onere secondo le modalità ivi indicate.

1.6 In particolare è stato previsto (articolo 1, comma 577 della l. n. 145 del 2018) che «Per l'anno solare 2019 entro il 31 luglio 2020 e, per gli anni solari successivi, entro il 31 luglio dell'anno seguente a quello di riferimento, l'AIFA determina, con provvedimento del consiglio di amministrazione, l'ammontare complessivo della spesa farmaceutica nell'anno di riferimento per acquisti diretti, mediante la rilevazione nell'anno solare del fatturato, al lordo dell'IVA, delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, riferito a tutti i codici AIC dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, esclusi i codici AIC relativi ai vaccini (ATC J07) e i codici AIC relativi ai farmaci innovativi e ai farmaci oncologici innovativi di cui, rispettivamente, ai commi 400 e 401 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Nell'ambito di tale determinazione si tiene separato conto dell'incidenza della spesa per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN). Dall'ammontare complessivo della spesa vanno detratti gli importi di cui alle lettere b) e c) del comma 579 del presente articolo». Successivamente con la disposizione di cui all'articolo 1, comma 292, lett. a), nn. 1) e 2), della l. 30 dicembre 2024, n. 207, a decorrere dal 1° gennaio 2025, è stato eliminato il riferimento ai codici AIC relativi ai farmaci oncologici innovativi.

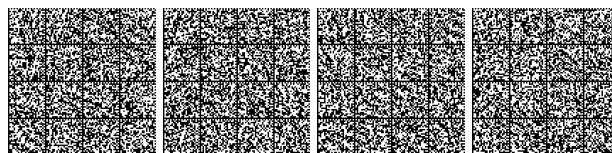
1.7 Così determinato l'ammontare complessivo annuale della spesa farmaceutica per acquisti diretti, in base al successivo comma 578 del ridetto articolo, l'Aifa nei medesimi termini «rileva il fatturato di ciascuna azienda titolare di AIC, al lordo dell'IVA, sulla base dei dati delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento» e sulla base del predetto fatturato determina «la quota di mercato di ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC, in maniera distinta per il mercato dei gas medicinali rispetto a quello degli altri acquisti diretti».

La disposizione da ultimo richiamata si preoccupa, altresì, di delimitare i farmaci che assumo rilevanza ai fini della quantificazione del fatturato rilevante, specificando che per il mercato degli acquisti diretti il fatturato «è riferito a tutti i codici AIC dei medicinali di fascia A e H per acquisti diretti, ad esclusione dei codici AIC relativi ai vaccini (ATC J07), dei codici AIC relativi ai farmaci innovativi di cui al comma 401 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dei codici AIC relativi a farmaci inseriti nel registro dei medicinali orfani per uso umano dell'Unione europea, nonché dei codici AIC per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN).» Per il mercato dei gas medicinali, il fatturato «è riferito in via esclusiva ai codici AIC per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN)».

Inoltre sono previste (comma 579) per la determinazione del fatturato annuale rilevante ai fini del ripianamento da parte di ciascuna azienda farmaceutica le seguenti deduzioni:

«a) il fatturato fino a 3 milioni di euro, esclusivamente per il computo del fatturato rilevante per gli acquisti diretti diversi dai gas medicinali;

b) le somme versate nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di AIC per i consumi riferiti agli acquisti diretti, di cui all'articolo 1, comma 398, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che sono



stati effettuati dalle strutture del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera g), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a fronte della sospensione della riduzione del 5 per cento dei prezzi dei farmaci, di cui alla deliberazione del consiglio di amministrazione dell'AIFA n. 26 del 27 settembre 2006;

c) le somme restituite nello stesso anno solare di riferimento dalle aziende farmaceutiche titolari di AIC alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 48, comma 33, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.»

1.8 Rilevato il superamento annuale del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e definito, secondo le modalità sopra richiamate, il fatturato delle singole aziende farmaceutiche titolari di AIC, queste sono chiamate a ripianare il cinquanta per cento del relativo superamento in proporzione alla rispettiva quota di mercato (c.d. *payback* farmaceutico) in base a quanto disposto dal comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Il restante cinquanta per cento del superamento del tetto di spesa a livello nazionale è posto a carico delle sole Regioni e Province autonome nelle quali risulti superato il relativo tetto di spesa, in proporzione ai rispettivi superamenti.

L'Aifa determina, entro il 31 ottobre dell'anno successivo a quello di riferimento, la quota del ripianamento attribuita ad ogni azienda farmaceutica titolare di AIC, ripartita per ciascuna Regione e Provincia autonoma secondo il criterio *pro capite*, e la comunica sia all'azienda, sia alle Regioni e alle Province autonome. Il ripianamento è effettuato tramite versamenti a favore delle Regioni e delle Province autonome, da eseguire entro trenta giorni dalla comunicazione.

1.9 Tanto premesso sul piano normativo, con riferimento più propriamente ai fatti di causa rileva che per l'anno 2023 con deliberazione n. 32 del 17 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha accertato che lo sfioramento del tetto di spesa per gli acquisti diretti è stato pari a 3.287,3 milioni di euro rispetto al tetto fissato *ex lege* all'8,15% del FSN, al netto dello 0,20% per gas medicinali, e quindi pari al 7,95% sul FSN (articolo 1, c. 281, l. n. 234 del 2021).

Conseguentemente, con delibera n. 40 del 31 luglio 2024, il consiglio di amministrazione dell'Aifa ha approvato le quote di mercato calcolate per ciascuna azienda farmaceutica titolare di AIC (codice *SIS*) e il conseguente valore complessivo di ripianamento dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti riferito all'anno 2023, il quale è risultato pari a 1.644.753.941 euro.

È stato così avviato con le aziende farmaceutiche il contraddittorio sui dati inerenti il ripianamento della spesa per acquisti diretti per il 2023 con pubblicazione nella sezione «Ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023» della piattaforma *Front/End* di Aifa, con fissazione del termine del 16 settembre 2024 (ore 12:00) per l'invio di osservazioni, controdeduzioni ed eventuali documenti sui dati aziendali esposti.

Infine con la determinazione del Presidente del consiglio di amministrazione dell'Aifa n. 205 del 12 febbraio 2025, pubblicata nel sito internet dell'Agenzia il successivo 13 febbraio 2025, sono stati:

(i) definitivamente attribuiti gli oneri di ripianamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti per l'anno 2023 a carico delle aziende farmaceutiche ai sensi dell'articolo 1, commi 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 584 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il cui ammontare totale è stato quantificato nell'importo di euro 1.639.403.634,00, leggermente inferiore a quello di euro 1.640.532.614 indicato nella precedente determinazione n. 68 del 10 dicembre 2024;

(ii) approvati gli allegati elencati con le lettere: *A)* «Elenco quota di ripianamento per codice *SIS*»; *B)* «Nota sulla metodologia applicativa relativa al ripianamento dello sfondamento del tetto del 8,15% - 7 spesa farmaceutica acquisti diretti anno 2023; *B1)* «Spesa per i farmaci innovativi»; *B2)* «Dettaglio di spesa per i farmaci orfani di classe A e H»; *B3)* «Dettaglio mensile di spesa dei farmaci innovativi anno 2023»; *C)* «elenco quote di ripianamento per codice *SIS* e per Regione; *D)* elenco quota di ripianamento per Regione; *E)* «Descrizione dei file e dei relativi tracciati record pubblicati sul portale dei servizi di AIFA»; *F)* «Metodo di calcolo della spesa per farmaci innovativi per indicazione e stima quota *payback* innovativi»; *G)* «Metodo di applicazione del decreto del 22 settembre 2022 del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze».

1.9 Avverso tali atti hanno proposto ricorso le Società suddette adducendo motivi in parte diversi, ma tutti accomunati da profili di carattere costituzionale riferiti alla presupposta disciplina legislativa relativa al c.d. *payback* farmaceutico e al superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

In particolare le aziende farmaceutiche ricorrenti evidenziano nei loro ricorsi che il livello di finanziamento della spesa per acquisiti diretti stimato dal legislatore statale è stato sempre grandemente inferiore ai fabbisogni effettivi (si tratta infatti di farmaci effettivamente acquistati dalle Regioni per l'erogazione in ambito ospedaliero o para ospedaliero e quindi per rispondere a una domanda di fabbisogno effettiva) e, negli anni, l'incidenza dello sfioramento è sempre aumentata (mentre l'innalzamento dei livelli di finanziamento si è sempre rivelato inadeguato a coprire i fabbisogni), con conseguente aumento della somma richiesta alle imprese farmaceutiche a titolo di *payback*.



In taluni ricorsi si giunge a quantificare il relativo onere come stimabile intorno al dodici o tredici per cento del fatturato di vendita di tali farmaci, percentuale che in prospettiva arriverebbe anche al diciannove per cento.

Lamentano, inoltre, le ricorrenti l'irragionevolezza di un meccanismo che è ormai consolidato nel tempo tanto da costituire una delle modalità di finanziamento della spesa sanitaria e che vede il progressivo aumento dello sfioramento del tetto, nonostante l'aumento del relativo livello di finanziamento (simbolico e non rispondente ai fabbisogni effettivi) e che non prevede correttivi *ex post* che consentano di rimodulare i due tetti della spesa farmaceutica in ragione dell'effettivo fabbisogno, anche utilizzando l'avanzo sulla quota del FSN relativo alla spesa farmaceutica convenzionata, che invece non vedrebbe mai il relativo tetto superato.

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale di un meccanismo che appare in violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, poiché fondato su dati non attendibili e smentiti dall'aumento ormai storico del superamento del relativo tetto e conseguentemente della quota di ripianamento posta a carico delle aziende farmaceutiche.

Inoltre il meccanismo si porrebbe in contrasto con ulteriori parametri costituzionali quali l'articolo 23 e l'articolo 41 della Costituzione.

1.10 Nel corso dei giudizi si sono costituite le Amministrazioni resistenti come indicate in epigrafe, nonché la società F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., quale controinteressata.

Quest'ultima in particolare, esponendo di esercitare attività di produzione e commercializzazione di specialità medicinali di c.d. di classe A, che beneficiano del rimborso del SSN, ha rappresentato di avere interesse ad opporsi alle censure delle ricorrenti relative alla mancata previsione di strumenti di interdipendenza tra il tetto della spesa farmaceutica diretta e quello della spesa convenzionata.

1.11 Ritiene il Collegio che la questione della legittimità costituzionale del meccanismo di ripianamento del *pay-back* farmaceutico, avuto riferimento al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti presenti profili di non manifesta infondatezza nei limiti di cui di seguito.

Al riguardo è bene sin da subito rilevare che a tali fini non sia suscettibile di meritevolezza la mancata previsione legislativa, sulla quale molti dei ricorrenti insistono, della possibilità di «osmosi» tra i due tetti della spesa farmaceutica (diretta e convenzionata) con la consente possibilità di utilizzare l'avanzo del tetto della spesa convenzionata per coprire il disavanzo della spesa per acquisti diretti (meccanismo che per il 2023 consentirebbe quantomeno di ridurre la quota di ripianamento posta a carico delle ricorrenti).

La distinzione tra i due tetti di spesa, pur all'interno di un unitario tetto complessivamente riferito alla spesa farmaceutica, appare rispondere a finalità di politica sanitaria e comunque non appare irragionevole corrispondendo a due canali di erogazione dei farmaci con proprie precise peculiarità e diversi sistemi di accesso da parte degli utenti.

2. La rilevanza della questione.

2.1 Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni di cui al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nella parte in cui pongono in maniera ormai continuativa nel tempo a carico delle aziende farmaceutiche una quota pari al cinquanta per cento del superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti.

Si tratta delle disposizioni sulla cui base sono stati adottati gli atti impugnati, costituenti la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto intesi 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'articolo 23, comma 1, lett. b) l. 11 marzo 1953, n. 87, in quanto destinate a fornire - e quindi, in caso di caducazione, privare - agli atti gravati la loro indispensabile base legittimante.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

3.1 Ai fini della sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dall'articolo 23, comma 1, lett. b), della legge n. 87 del 1953, nel caso in questione la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dai provvedimenti dell'Aifa ivi gravati, generano in capo alle aziende farmaceutiche titolari di AIC.



3.2 La Corte costituzionale è stata in passato chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui poneva l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

In quella occasione (sentenza n. 70 del 2017) la Corte dopo aver evidenziato la *ratio* della disposizione come espressamente «individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» per cui «Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica - e quindi di tutela della salute pubblica - e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto», ha ritenuto la ragionevolezza della previsione normativa richiamando i principi enunciati in materia dalla Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006).

In particolare con la richiamata pronuncia, la Corte ha affermato che «Nella disposizione censurata, l'obbligo di ripianamento incide su imprese farmaceutiche, le quali sono chiamate a contribuire ad un sistema, quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN, dal quale esse stesse ricavano indubbi benefici.

Inoltre, la misura del riparto è calcolata in proporzione ai rispettivi fatturati: nella valutazione comparativa compiuta dal legislatore, tale criterio esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere, sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né rileva che il ripianamento ricada in capo a soggetti che si siano mantenuti entro i *budget* loro assegnati, sicché, in questa prospettiva, sarebbe irragionevole imputare loro il superamento dei tetti di spesa. Il criterio dell'imputabilità per la spesa eccedente il *budget*, infatti, ben si presta ad operare in relazione alle ipotesi nelle quali l'onere di provvedere al ripianamento sia collegato al meccanismo del *budget* annuale assegnato a ciascuna azienda farmaceutica e calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi dell'anno precedente.

Tuttavia, esso appare strutturalmente inidoneo in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi, non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa. Rispetto ai farmaci innovativi sussiste, inoltre, un interesse pubblico a favorirne «lo sviluppo e la disponibilità», al fine di ampliare e migliorare le alternative terapeutiche.

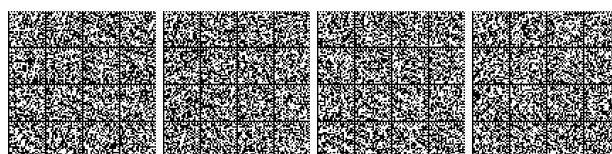
Nella ponderazione degli interessi costituzionali oggetto di bilanciamento, rileva, poi, la possibilità che questi stessi operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire a quello sviluppo dell'innovazione farmaceutica che la disposizione intende promuovere. In questo modo, la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione.

Va, infine, rilevato che l'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento - se rende evidente la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni possibili - ne sottolinea, tuttavia, la temporaneità.

Infatti, le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi legislativi che ne hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo posto a carico delle imprese titolari di AIC per farmaci non innovativi.

Tale rimodulazione è avvenuta, in particolare, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di AIC per farmaci innovativi, dapprima ad opera dell'articolo 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015», in seguito, da parte dell'articolo 21, comma 16, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160; da ultimo, attraverso il rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi, disposto dall'articolo 1, commi 400 e 401, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Oltre ad evidenziare la temporaneità degli effetti della disposizione censurata, tali interventi dimostrano la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti.» In tale occasione la Corte non ha avuto modo di qualificare la natura dell'obbligo normativo di ripianamento posto a carico delle aziende farmaceutiche, e tuttavia la sua *ratio* individuata in scopi di utilità sociale, quale la promozione del settore dei farmaci innovati, e le modalità di operatività del meccanismo di prelievo (attraverso una compressione degli utili ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi) sono indici che ne escludono la natura tributaria in favore di quella di «contributo di solidarietà».



3.3 Difatti si tratta di un meccanismo che presenta forti analogie con quello più di recente introdotto per il ripianamento della spesa sanitaria riferita all'acquisto di dispositivi medici e sul quale la Corte costituzionale ha avuto modo da ultimo di pronunciarsi, affermandone la natura di «contributo di solidarietà».

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del c.d. *payback* dispositivi medici di cui all'articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, la Corte (sentenza n. 140 del 2024) ha ritenuto la legittimità costituzionale della previsione legislativa di un «contributo di solidarietà» che entro i parametri costituzionali di ragionevolezza limiti l'iniziativa economica privata in ragione di finalità di utilità sociale.

In siffatta occasione la Corte ha altresì affermato che «il meccanismo del *payback* presenta criticità con riguardo, soprattutto, alla tutela delle aspettative delle imprese e alla certezza dei rapporti giuridici. Tuttavia, considerate le plurime e rilevanti finalità perseguite dal legislatore, il meccanismo in esame, per come operante nel circoscritto periodo di cui al comma 9-bis, non risulta irragionevole né sproporzionato».

Esso non è irragionevole poiché pone a carico delle imprese un contributo solidaristico che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica, che non consente ai bilanci dello Stato e delle regioni, finanziate con risorse della collettività, di far fronte in modo esaustivo alle spese richieste.»

3.4 Analogamente può dunque ritenersi che l'onere di ripianamento in materia di spesa farmaceutica per acquisti diretti individui un «contributo di solidarietà», privo di sostanza tributaria, perché testualmente finalizzato ad «assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto della compatibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale» (comma 574 dell'articolo 1 della l. n. 145 del 2018) e dunque destinato alla ricostituzione delle risorse finanziarie per la spesa sanitaria e non in generale alle entrate dello Stato.

3.5 Pertanto i parametri costituzionali che vengono in rilievo sono da ricercarsi negli articoli 3 e 23 della Costituzione, oltre che nell'articolo 41 della Costituzione per il tipo di attività su cui incide l'onere di ripianamento, rispetto ai quali il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come di seguito delimitata.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende farmaceutiche titolari di AIC per ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, una volta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'articolo 23 della Costituzione appare difatti privo del carattere della temporaneità.

Introdotto a decorrere dal 2013 (articolo 15, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012 n. 135), nel corso del tempo ha visto modificare in parte il meccanismo di ripianamento (nel 2016 si è passati da un sistema per *budget* a uno per quote di mercato) per essere ormai «stabilizzato» nelle modalità disciplinate dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145 (articolo 1 commi 574-584) a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Per quanto nel corso tempo il legislatore sia altresì intervenuto modificando le percentuali del superamento del tetto di spesa (e dello stesso ammontare del tetto), rideterminate -per vero- in aumento e dunque favorevolmente alle aziende, tuttavia si tratta di un prelievo che ormai, sia pure con percentuali diverse, sembra aver assunto i caratteri della stabilità ed essere ormai operante a regime, senza alcun limite nella durata temporale, che non sia quello quantitativo riferito alla variabilità annuale del tetto.

Eppure nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvencono più volte riferimenti alla limitazione temporanea di previsioni normative istitutive di prelievi di carattere solidaristico.

Nella stessa pronuncia sul *payback* dispositivi medici la Corte nel ritenere la legittimità del relativo meccanismo specifica «per come operante nel circoscritto periodo» (sentenza n. 140 del 2017).

Così come con riferimento al contributo di solidarietà endoprevidenziale la Corte ha affermato che «Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata.» (sentenza n. 234 del 2020).

A ben vedere anche con la richiamata sentenza n. 70 del 2017 la Corte richiama la temporaneità della previsione normativa e la sua modificabilità e sostituibilità nel tempo.

3.6 Pur nella consapevolezza che il sistema di assistenza sanitaria - delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) - e l'esigenza di assicurarne la universalità e la completezza si scontrino «con la limitatezza delle disponibilità finanziarie



che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 2005), tuttavia dubita il Collegio che il meccanismo in questione del c.d. *payback* farmaceutico, in quanto ormai avente carattere strutturale presenti i caratteri della ragionevolezza e proporzionalità.

Senza voler entrare nell'ambito di scelte di politica legislativa vi è da rilevare che il mercato dell'acquisto dei farmaci da parte del SSN presenta proprie specifiche peculiarità, ove lo Stato e le Regioni si pongono spesso come i maggiori acquirenti e dunque in una posizione di quantomeno apparente vantaggio contrattuale e tuttavia la tipologia di beni da acquistare (farmaci di rilevanza fondamentale per la tutela della salute della collettività, talvolta forniti in assenza di reale concorrenza tra gli operatori) può essere tale da invertire il rapporto di forza contrattuale in favore delle aziende farmaceutiche titolari di AIC, fino al punto da porre in una posizione di sostanziale debolezza il soggetto pubblico acquirente.

Avendo comunque presenti tali peculiarità, vi è tuttavia da rilevare che anche per l'acquisto dei farmaci da parte delle strutture del SSN (spesa farmaceutica per acquisti diretti) è sempre più frequente il ricorso a procedure di gara che individuano il fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, ed ove il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano. Tanto pur non ignorandosi che si tratta comunque di un mercato ove è più difficile che si realizzi un vero e proprio confronto competitivo (in passato la Corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2006 -sia pure con riferimento ad una questione parzialmente diversa- ha sostenuto che «il comparto dei farmaci di fascia «A», contraddistinto da penetranti poteri di regolazione e di intervento del Ministero della salute, nella determinazione del prezzo ed anche dei margini di utile lungo l'intera filiera (produttore, grossista, farmacista), non costituisce un mercato concorrenziale. In particolare, almeno quanto al prezzo, si tratta di prodotti che non danno luogo a confronto competitivo...» ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa sull'imposizione ai produttori di uno sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci destinati al mercato interno e rimborsabili dal SSN).

Pertanto la previsione di un siffatto prelievo -per le caratteristiche di imprevedibilità nell'esatto ammontare dell'onere che annualmente ne consegue, congiunte alla loro continuità nel tempo- porta a dubitare della compatibilità dello stesso con le garanzie di autonomia contrattuale.

Vengono in rilievo sul punto le considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale di recente con riferimento al c.d. *payback* dispositivi medici: «... un meccanismo il quale, per effetto del superamento del tetto di spesa, comporti la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura prima di tale sfioramento, è in linea di principio idoneo a comprimere l'autonomia contrattuale, che rinviene il proprio fondamento nell'articolo 41 Cost.» (sentenza n. 140 del 2025).

3.7 Alla luce di tali considerazioni dubita il collegio del contrasto delle disposizioni normative in questione (comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al comma 7 dell'articolo 15 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012) con gli articoli 3, 23 e 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto incide sull'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni che per la loro sostanziale ripetitività finiscono con l'imporre una prestazione patrimoniale ormai consolidata nel tempo, che si risolve in una misura ordinaria di finanziamento della spesa sanitaria e perdendo la sua vocazione solidaristica.

La normativa censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato e rende ormai cronica siffatta partecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale senza limiti di tempo (non ritenendosi ragionevolmente sufficiente a tal riguardo la mera modificazione del tetto di spesa).

Oltre all'assenza del carattere della temporaneità (articolo 23 Costituzione), e dunque della stessa eccezionalità della misura in quanto ormai slegata da situazioni meramente contingibili, emergono l'irragionevolezza e la sproporzionalità del contributo di solidarietà in questione laddove se ne consideri l'incidenza sul sistema di acquisto dei farmaci mediante gare pubbliche e negoziazione del prezzo.

Le disposizioni sembrerebbero, dunque, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, quest'ultima intesa anche come congruenza delle previsioni adottate con l'obiettivo perseguito dal legislatore (articolo 3 Costituzione).

Potendone altresì conseguire un'irragionevole compressione dell'autonomia contrattuale e della libertà d'iniziativa economica (articolo 41 Costituzione).

3.8 Alla luce delle esposte considerazioni, sotto un ulteriore versante le disposizioni in questione sembrano altresì violare i principi in materia di proprietà di cui all'articolo 1, del 1° Protocollo addizionale alla CEDU, che costituisce parametro interposto di legittimità costituzionale in base all'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

In base alla richiamata norma convenzionale si riconosce un principio generale per cui nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale, facendo salvo il diritto degli Stati di adottare le leggi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.



Intendendosi per bene ogni fattispecie che costituisca un'utilità economica afferente alla sfera giuridica del singolo, sia in quanto già parte del proprio patrimonio, sia in quanto ragionevolmente attesa in base a un principio di legittima aspettativa, anche le somme corrisposte alle aziende farmaceutiche a seguito della vendita dei medicinali in distribuzione diretta costituiscono senz'altro un bene ai sensi della norma in esame e, conseguentemente, la restituzione di quota parte di queste somme determina un'ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà delle aziende stesse.

E tuttavia pur perseguendosi da parte del legislatore nazionale, come sopra evidenziato, una causa di pubblica utilità, il meccanismo del *payback* farmaceutico appare mancare dei caratteri della determinabilità e prevedibilità in maniera precisa, oltre che della ragionevolezza e proporzionalità (in base a quanto sin qui evidenziato).

La conoscenza *ex ante* del tetto sulla spesa farmaceutica per acquisti diretti e la pubblicazione da parte dell'Aifa dei dati di monitoraggio sull'andamento della spesa non costituiscono difatti elementi sufficientemente certi e precisi da consentire alle aziende farmaceutiche di conoscere in maniera certa e preventivamente la quota che saranno chiamate a restituire.

4. Conclusioni

4.1 In conclusione, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e di quella presupposta di cui al comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in relazione alla violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 della Costituzione nei termini sopra indicati e, pertanto, sottopone e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità costituzionale.

4.2 I giudizi, come sopra riuniti, vanno quindi sospesi, con trasmissione, ai sensi dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza quater) previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale del comma 580 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e del comma 7 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

Sospende i giudizi 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 nelle camere di consiglio dei giorni 24 marzo 2026 e 12 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore

Il Presidente: QUILIGOTTI

L'estensore: NAPPI



N. 154

Ordinanza del 22 luglio 2026 del Tribunale superiore delle acque pubbliche sul ricorso proposto da ANAS spa contro Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia

Acque – Tribunale superiore delle acque pubbliche – Ricorsi contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio decreto n. 523 del 1904 – Cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche – Mancata previsione del doppio grado di giurisdizione.

- Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), art. 143, primo comma, lettera b).

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, nelle persone dei magistrati:

dott. Antonio Pietro M. Lamorgese - Presidente;
dott. Pierpaolo Gori - Consigliere di cassazione;
dott. Stefano Oliva - Consigliere di cassazione;
dott.ssa Cecilia Altavista - Consigliere di Stato;
dott. Giorgio Manca - Consigliere di Stato - Relatore;
dott. Sebastiano Zafarana - Consigliere di Stato;
dott. ing. Francesco Napolitano - Esperto;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa in sede di legittimità, iscritta nel ruolo generale al n. 46 dell'anno 2025, proposta da ANAS S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio De Salvo, Caterina Maria Rita Marangia e Maria Stefania Masini, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia;

ricorrente
contro Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, (subentrata all'Assessorato territorio ambiente della Regione Sicilia ai sensi della legge Regionale Siciliana 8 maggio 2018, n. 8) in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia;

resistente e nei confronti di

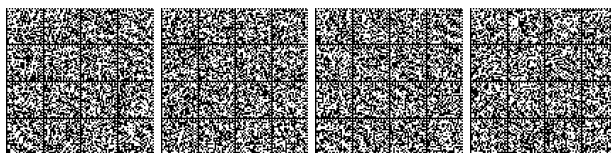
Prefettura di Caltanissetta - Ufficio Territoriale del Governo, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*;
Comune di Gela, in persona del Sindaco *pro-tempore*;
Comune di Acate, in persona del Sindaco *pro-tempore*;

non costituiti per l'annullamento

dell'Ordinanza n. 1838 del 21 gennaio 2025 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta), e della diffida ad adempiere prot. n. 7935 del 12 marzo 2025;

della nota protocollo n. 3762 del 17 febbraio 2023 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);

della nota protocollo n. 4265 del 24 febbraio 2023 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);



della nota protocollo n. 15540 del 21 giugno 2023 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);

della nota protocollo n. 39172 del 26 giugno 2023 della Prefettura di Caltanissetta;

della nota protocollo n. 20414 del 29 agosto 2024 (*rectius*: n. 20429 del 29 agosto 2023) dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);

della nota protocollo n. 53163 dell'8 settembre 2023 della Prefettura di Caltanissetta;

nota protocollo n. 21491 del 12 settembre 2023 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);

nota protocollo n. 21405 del 29 agosto 2024 dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia - Servizio 5 - Pareri ed Autorizzazioni Ambientali - Demanio Idrico Fluviale e Polizia Idraulica (Agrigento - Enna - Caltanissetta);

nonché, per quanto di ragione:

del decreto n. 71 in data 29 marzo 2022 del segretario generale dell'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia e delle direttive tecniche per la verifica di compatibilità idraulica di ponti e attraversamenti con lo stesso approvate.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del 22 aprile 2026, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

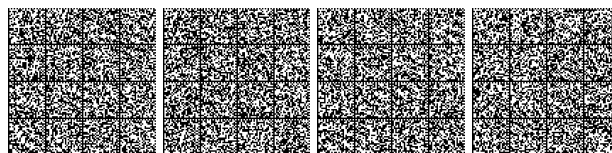
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Con il ricorso in trattazione, Anas S.p.a. chiede l'annullamento dell'ordinanza n. 1838 del 21 gennaio 2025, con cui l'Autorità di Bacino Distretto Idrografico della Sicilia ha ordinato alla medesima società «ai sensi dell'art. 378 della legge 20 marzo 1865 n. 2.248, all. f, così come modificato dall'art. 1 del regio-decreto n. 1.688 del 19 novembre 1921, la demolizione della struttura di attraversamento del corso d'acqua che insiste sulla SS 115, individuata con le coordinate 37.030843 - 14.404994, e la realizzazione di un ponte stradale progettato in osservanza alle N.T.C. 2018, cap. 5. A tal fine, la suddetta società dovrà produrre ed inviare alla scrivente Autorità di Bacino, per il rilascio della relativa autorizzazione/parere, ai sensi del regio-decreto 523/1904 e delle norme tecniche del Piano di Assetto Idrogeologico, nel termine di trenta giorni dalla notifica della presente, il progetto esecutivo dell'attraversamento stradale. Dovrà inoltre comunicare il cronoprogramma dei lavori e tempi certi in merito al loro inizio. Nelle more, sarà cura di codesta società provvedere alla pulizia del tratto a monte ed a valle dell'attraversamento, per una lunghezza di metri cento a monte e metri cento a valle, oltre che presidiare il tratto di attraversamento stradale in occasione di avvisi di allerta per rischio idrogeologico e idraulico, diramati dalla protezione civile e, comunque, in occasione di avvisi meteo avversi», nonché della nota datata 12 marzo 2025, con la quale la medesima Autorità di Bacino ha diffidato Anas a provvedere «con la massima urgenza» a «effettuare un intervento di pulizia del fiume, nella misura minima di m 100 a monte e m 100 a valle dell'attraversamento ed a mantenere detto tratto di fiume libero da ostruzioni».

2. La ricorrente riferisce che Anas S.p.a. è concessionaria *ex lege* della rete stradale di interesse nazionale non a pedaggio, nella quale è ricompresa anche la strada statale S.S. 115, lungo la quale si trova l'attraversamento sul torrente *Ficuzza* sito al km 281+500, in territorio del Comune di Gela, realizzato in epoca antecedente al 1990. Nel 2018 Anas avviava di propria iniziativa l'*iter* burocratico-amministrativo per realizzare un ponte a campata unica in luogo di quello esistente. A tal fine veniva redatto il progetto definitivo.

Sostiene peraltro la ricorrente che, nelle more della realizzazione del nuovo ponte, pur di tutelare la pubblica incolumità, Anas è periodicamente intervenuta nella pulizia dell'alveo del torrente *Ficuzza* per rimuovere i materiali detritici alluvionali e di origine vegetale trasportati in corrispondenza del ponte, nonostante la vigente disciplina riservi all'ente proprietario e/o gestore del ponte i soli lavori necessari per la conservazione del ponte stesso, non anche la pulizia dell'alveo. Hanno fatto seguito ripetute interlocuzioni con l'Autorità di Bacino, peraltro sfociate nell'ordinanza impugnata.



3. La domanda di annullamento dell'ordinanza e degli altri provvedimenti impugnati è affidata ai seguenti motivi

3.1. Con il primo, la società ricorrente deduce l'illegittimità dell'ordinanza nella parte in cui prescrive la demolizione della struttura di attraversamento del torrente *Ficuzza*, che insiste sulla SS 115, sull'assunto che sia stato abusivamente realizzato, per la violazione dell'art. 93 del regio-decreto 25 luglio 1904, n. 523 e dell'art. 378 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F (norme che, rispettivamente, statuiscono il divieto di realizzazione di opere nell'alveo di fiumi, di torrenti, di rivi, senza che vi sia il permesso dell'autorità amministrativa, prevedendo, in caso di contravvenzione, la riduzione in pristino).

Sostiene la ricorrente che il ponte è stato realizzato in epoca antecedente al 1990, quando l'Anas era un'Azienda di Stato, sotto l'alta direzione e la responsabilità del Ministro per i lavori pubblici che la presiedeva, non tenuta, per prassi consolidata, alla richiesta di autorizzazione *ex art.* 93 regio-decreto n. 523/1904 al cui rilascio era competente un organo periferico (Genio Civile) dello stesso dicastero.

Sotto altro profilo, deduce la irragionevolezza del termine di trenta giorni assegnato per il rilascio del progetto esecutivo del nuovo attraversamento stradale considerato che nel 2018 Anas aveva di propria iniziativa avviato l'*iter* burocratico-amministrativo per la realizzazione di un ponte ad unica campata in luogo di quello esistente ma l'Autorità di Bacino, subentrata al Genio Civile, ha imposto, a distanza di oltre due anni, la rivisitazione del progetto del nuovo ponte in attraversamento del torrente *Ficuzza*, già oggetto di preventivo parere favorevole del Genio Civile nell'anno 2018, ed il rifinanziamento dell'intervento ed i connessi incombeni non hanno tempistiche compatibili con il ridotto termine.

3.2. Con il secondo motivo, contesta il presupposto, da cui muove l'ordinanza, di una presunta inadeguatezza della struttura di attraversamento esistente. In questa prospettiva, l'Anas impugna anche le «Direttive tecniche per la verifica di compatibilità idraulica di ponti e attraversamenti» approvate con decreto n. 71/2022 del segretario generale dell'Autorità di Bacino, le quali illegittimamente pretenderebbero di applicare alle costruzioni esistenti le «Norme Tecniche per le Costruzioni» (NTC 2018) approvate con il citato decreto ministeriale 17 gennaio 2018, che invece (come prevederebbe il capitolo 8 delle NTC 2018) imporrebbe la verifica di sicurezza solo «quando ricorra anche una delle seguenti condizioni:

riduzione evidente della capacità resistente e/o deformativa della struttura o di alcune sue parti dovuta a: significativo degrado e decadimento delle caratteristiche meccaniche dei materiali, deformazioni significative conseguenti anche a problemi in fondazione;

danneggiamenti prodotti da azioni ambientali (sisma, vento, neve e temperatura), da azioni eccezionali (urti, incendi, esplosioni) o da situazioni di funzionamento ed uso anomali;

provati gravi errori di progetto o di costruzione;

cambio della destinazione d'uso della costruzione o di parti di essa, con variazione significativa dei carichi variabili e/o passaggio ad una classe d'uso superiore;

esecuzione di interventi non dichiaratamente strutturali, qualora essi interagiscano, anche solo in parte, con elementi aventi funzione strutturale e, in modo consistente, ne riducano la capacità e/o ne modifichino la rigidità;

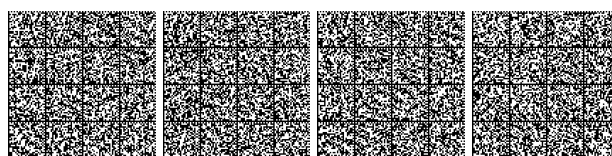
ogni qualvolta si eseguano gli interventi strutturali di cui al § 8.4;

opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo, ove necessario al momento della costruzione, o in difformità alle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione».

La norma, dunque, non riguarderebbe la verifica delle strutture esistenti in caso di revisioni della normativa o della zonazione succedutesi nel tempo. Si applicherebbe pertanto l'art. 14, terzo comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della strada) che attribuisce all'Anas - quale concessionario esercente i poteri e compiti dell'ente proprietario - l'esclusiva competenza in ordine alla valutazione dell'efficienza delle strade in gestione diretta e delle relative pertinenze ed opere d'arte, ivi compresi ponti e viadotti.

3.3. Con il terzo motivo, la società ricorrente deduce l'illegittimità dell'ordinanza per la violazione degli articoli 2 e 12, primo comma, del regio-decreto 25 luglio 1904, n. 523 (secondo cui: «I lavori ai fiumi e torrenti che avessero per l'unico oggetto la conservazione di un ponte o di una strada pubblica, ordinaria o ferrata, si eseguono e si mantengono a spese esclusive di quella amministrazione a cui spetta la conservazione del ponte o della strada»), che porrebbe a carico dell'Ente proprietario e/o gestore del ponte unicamente le spese per i lavori che abbiano come unico oggetto la conservazione del ponte o della strada; non anche per i lavori di pulizia dell'alveo. Nel caso di specie, l'ordinanza avrebbe per oggetto i lavori consistenti nella rimozione dei depositi alluvionali e della vegetazione spontanea sottostanti ai ponti sopra citati, attinenti esclusivamente alla pulizia dell'alveo e non «la conservazione dei ponti».

L'art. 2 del regio-decreto n. 523/1904 (secondo cui: «Spetta esclusivamente alla autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche



consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sovra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde») confermerebbe la ricostruzione proposta dalla ricorrente. La norma porrebbe in capo all'Autorità amministrativa idraulica l'obbligo di provvedere in via generale al mantenimento delle condizioni di regolarità dei ripari e degli argini o di qualunque altra opera fatta entro gli alvei e contro le sponde, come sarebbe stato confermato anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (viene richiamata Sezioni Unite, 5 settembre 1997, n. 8588).

Considerato che l'Autorità non avrebbe il potere di ordinare all'Anas l'esecuzione dei lavori di manutenzione, la ricorrente deduce altresì la illegittimità dell'ordinanza per il diretto contrasto con l'art. 23 Cost., in base al quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

4. Resiste in giudizio l'Autorità di Bacino del distretto idrografico della Sicilia, chiedendo che il ricorso sia respinto.

5. All'udienza del 22 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Ciò posto, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in relazione ai parametri che saranno indicati nell'esame del requisito della non manifesta infondatezza, nella parte in cui prevede che i ricorsi contro i «provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio-decreto 15 luglio 1904, n. 523 [...]» appartengono alla cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche (d'ora in avanti, Tribunale superiore), escludendo in tal modo la possibilità di proporre i medesimi ricorsi presso un organo giurisdizionale di primo grado.

I) Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

I.1. In primo luogo, vanno precisate le ragioni di rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Sotto questo profilo, occorre muovere dalla premessa che il ricorso in trattazione appartiene alla giurisdizione di legittimità e di merito, in unico grado, del Tribunale superiore, ai sensi dell'art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, trattandosi di impugnazione di «provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio-decreto 15 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del regio-decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli art. 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F».

In particolare, l'art. 2 del regio-decreto n. 523 del 1904, al primo comma, riserva «esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sovra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde».

Nel caso di specie, infatti, l'Autorità di bacino - alla quale, nella Regione Siciliana, spettano le attribuzioni delineate nel citato art. 2 del regio-decreto n. 523 del 1904 - ha adottato l'impugnata ordinanza nell'esercizio dei generali poteri amministrativi di vigilanza e di ordine nella materia delle acque pubbliche.

La medesima ordinanza si basa inoltre, esplicitamente, anche sull'art. 378 dell'All. F della legge n. 2248 del 1865.

Pertanto, la situazione giuridica soggettiva riconoscibile in capo all'Anas (quale destinataria dell'ordinanza) è quella tipica che fronteggia il potere amministrativo, vale a dire una situazione giuridica di interesse legittimo. L'intermediazione rappresentata dal provvedimento amministrativo, quale esito dell'esercizio del potere amministrativo, radica quindi la giurisdizione presso il giudice amministrativo specializzato, ai sensi del richiamato art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto n. 1175 del 1933.

I.2 La norma oggetto della questione di costituzionalità è applicabile nella definizione della controversia in esame nella misura in cui incide sulla capacità del giudice e sulle sue attribuzioni funzionali, «ben potendo, in limine *litis*, ogni giudice investire questa Corte della verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento, e ciò anche a prescindere dalle conseguenze processuali che derivino dalla violazione delle disposizioni che regolano tale legittimazione; [...] siffatta facoltà discende, infatti, dal potere-dovere del giudice di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano (sentenza n. 71 del 1975); [...] a ragionare diversamente, tali norme verrebbero inammissibilmente a godere di una sorta di immunità rispetto al controllo di costituzionalità» (Corte cost. n. 258 del 2016).



Va sottolineato, sotto questo profilo, che in un sistema imperniato sul doppio grado di giurisdizione detta controversia (rientrante - come rilevato - nell'ambito dell'art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933) non dovrebbe essere trattata direttamente davanti al Tribunale superiore, che dovrebbe svolgere unicamente funzioni di giudice d'appello o di riesame anche nel merito della controversia.

Il Tribunale superiore è, infatti, un organo giurisdizionale superiore, in quanto centralizzato con competenze sull'intero territorio nazionale e accentrato presso la Corte di cassazione, come dimostrato da vari indici normativi (desumibili, tra gli altri, dagli articoli 4 e 33, primo comma, del regio-decreto n. 1578 del 1933; 209, secondo comma, e 139, ultimo comma, del regio-decreto n. 1775 del 1933), nonché dal regime impugnatorio delle sentenze solo dinanzi alle Sezioni Unite e non dinanzi alle Sezioni semplici (cui è equiparato come grado) e dal modo in cui il Tribunale superiore è composto per legge (da magistrati che svolgono le loro funzioni presso gli organi di vertice delle rispettive giurisdizioni, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato, nei quali restano incardinati, *cf.* Corte costituzionale n. 118 del 1993). Pertanto, la rilevanza della questione di costituzionalità si palesa anche nel senso che se l'ordinamento, per le controversie in parola, contemplasse (come sembra imposto dall'art. 125 Cost.) un organo di giustizia territoriale di primo grado, il Tribunale superiore non potrebbe esercitare la propria *potestas iudicandi* sulla controversia proposta direttamente e dovrebbe dichiarare il ricorso inammissibile.

L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità del citato art. 143 finirebbe quindi per incidere sulla legittimazione del Tribunale superiore a trattare un determinato procedimento (Corte cost. n. 258 del 2016).

I.3. In altri termini, la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 143, che esclude il doppio grado di giurisdizione, prevedendo l'impugnazione diretta di provvedimenti amministrativi dinanzi a un organo giurisdizionale centrale e superiore, come il Tribunale superiore, si manifesta sul piano della potestà, non esauritasi, di *ius dicere* del giudice rimettente, conformata dalla legge con modalità di dubbia costituzionalità (quale giudice in unico grado di merito).

I.4. Non appare superfluo osservare che, in punto di rilevanza della questione di costituzionalità, la Corte ha avuto occasione di affermare che «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. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Per contro, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le tante, sentenze n. 193, n. 183 e n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021). Inoltre, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e rispetto a esso questa Corte effettua un controllo meramente «esterno», limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze 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 interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020)» (così Corte costituzionale n. 164/2023).

I.5. In senso diverso non sembra potersi invocare il precedente di cui alla sentenza n. 204 del 2024 che, pur avendo dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate da diverse Corti di giustizia tributaria nei confronti della disciplina legislativa che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze la competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria, in contrasto con i principi di autonomia e di indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, ha ribadito che ai fini del giudizio di rilevanza occorre verificare la «necessaria relazione di dipendenza funzionale» tra giudizio *a quo* e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale: relazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve assumere i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l'impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della deliberazione della quaestio pregiudicante (sentenza n. 164 del 2017)» (punto 8 del Considerato in diritto). Relazione che si ritrova in tutti quei casi in cui si ravvisi «una incidenza diretta [delle] norme [censurate] con l'oggetto del giudizio *a quo*» (*cf.* ancora la sentenza n. 204 del 2024, sempre al punto 8, che prosegue richiamando, quali precedenti conformi, la sentenza n. 237 del 2013 - concernente la «legittimità costituzionale di norme che avevano disposto la soppressione di diversi uffici giudiziari: oggetto del giudizio di costituzionalità era, in quella sede, la potestà di *ius dicere* dei giudici rimettenti, direttamente e immediatamente dipendente dalle norme censurate. Nessun dubbio poteva sussistere, pertanto, sulla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale» - e la sentenza n. 18 del 1989 in cui il giudizio aveva per oggetto «la struttura e la composizione dell'organo giudicante e [...] lo status di giudice, la sua composizione, [...] le garanzie e i doveri che riguardano il suo operare, tutti aspetti ontologicamente rilevanti nell'ambito dei relativi procedimenti dai quali le questioni provenivano»).



II) Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in relazione ai seguenti parametri costituzionali: art. 125 Cost., per la configurazione della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie indicate nell'art. 143 (nella specie, lettera *b*) del regio-decreto n. 1775 del 1933) come giurisdizione diretta e in unico grado, anziché come giurisdizione di appello e, di conseguenza, per la mancata previsione del doppio grado di giurisdizione; art. 3, primo comma, Cost., per la irragionevolezza e disparità di trattamento con riguardo alle modalità della tutela processuale di identiche situazioni soggettive di interesse legittimo; art. 113, secondo comma, Cost., per la limitazione della tutela degli interessi legittimi in conseguenza della conformazione sul piano processuale dei rimedi impugnatori sui provvedimenti amministrativi nella materia delle acque pubbliche; art. 24, primo e secondo comma, per le negative conseguenze della mancata previsione del doppio grado di giurisdizione sul piano dell'effettività della tutela giurisdizionale.

II.1. La norma di cui all'art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto n. 1775 del 1933, si pone in contrasto, innanzitutto, con gli articoli 3, primo comma, 113, secondo comma, e 125, primo comma, della Costituzione, giacché la mancata previsione di un organo giurisdizionale di primo grado determina una disarmonia irragionevole tra l'ordinamento processuale della giustizia amministrativa facente capo al plesso TAR Consiglio di Stato, organizzato intorno alla regola generale del doppio grado di giurisdizione (salvo specifiche eccezioni che non riguardano comunque il giudizio di cognizione: *cf.* art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere *a*) e *b*), del Codice del processo amministrativo approvato col decreto legislativo n. 104 del 2010), e la struttura del processo davanti al Tribunale superiore nella quale si prevede un unico grado di giurisdizione.

In secondo luogo, il citato art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto n. 1775 del 1933, appare costituzionalmente illegittimo in riferimento all'art. 125, primo comma, Cost. che, in termini generali, prevede l'istituzione in ciascuna Regione di «organi di giustizia amministrativa di primo grado».

II.2. Il dubbio di costituzionalità si basa, quindi, su due diverse argomentazioni, ciascuna autonoma e autosufficiente ma convergenti.

La prima è così sintetizzabile: «[l]a specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato - quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione - del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (Corte cost. n. 42 del 1991, punto 2.2. del Considerato in diritto, sulla quale si tornerà più avanti).

La seconda argomentazione è la seguente: «per il processo amministrativo il doppio grado di giudizio ha valore di regola costituzionale (art. 125 Cost.; Corte costituzionale, 12 marzo 1975, n. 61, e 1° febbraio 1982, n. 8; Cassazione, Sez. un., 15 dicembre 1983, n. 7409), e i casi di giurisdizione in unico grado davanti al Consiglio di Stato devono ritenersi eccezionali e basarsi su una espressa previsione normativa, anche dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 395/1988» (così Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 16 del 2024).

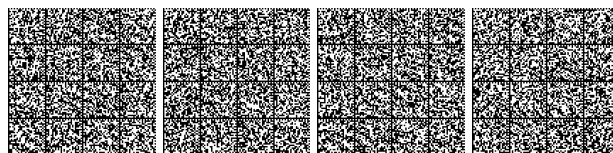
Sembra corretto, quindi, muovere dal sicuro riconoscimento che il principio del doppio grado della giurisdizione amministrativa ha copertura costituzionale nell'art. 125 Cost.:

in tal senso la prima sentenza della Corte costituzionale è la n. 8 del 1982 che si esprime riguardo sia al giudizio di merito sia al processo incidentale cautelare, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, ultimo comma, della legge 3 gennaio 1978 n. 1, il quale escludeva l'appellabilità al Consiglio di Stato delle ordinanze dei tribunali amministrativi regionali che si pronunciavano sulla domanda di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo impugnato.

II.3. La suddetta questione di costituzionalità non risulta essere mai stata sollevata.

Invero, la sentenza del Tribunale superiore del 29 settembre 1993, n. 92, dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio-decreto n. 1775 del 1933, con la seguente motivazione: «[...] la Corte costituzionale, secondo la quale il principio del doppio grado trova copertura nella giurisdizione amministrativa, attesa la disciplina differenziata di cui all'art. 125, secondo comma, Cost. (che prevede tribunali amministrativi di primo grado, soggetti come tali al giudizio di appello davanti al Consiglio di Stato), ha affermato che tale principio non ha rilevanza costituzionale rispetto alla giurisdizione ordinaria ed a quella speciale (1° febbraio 1982, n. 8; 15 aprile 1981, n. 62)» (nello stesso senso Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 10 luglio 1991, n. 7659; 26 novembre 1990, n. 11362).

Tuttavia, ad avviso del Collegio, la questione dev'essere riesaminata, in considerazione sia della successiva evoluzione del diritto vivente, sia dell'assenza di precedenti specifici della Corte costituzionale riguardanti la questione dell'unicità del grado nella giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore, sia perché nel citato precedente del Tribunale superiore la questione era stata proposta esclusivamente nei termini di una diretta violazione dell'art. 125 (interpretato peraltro in senso estremamente restrittivo, escludendo cioè che il riferimento ivi presente agli «organi di



giustizia amministrativa di primo grado» fosse idoneo a comprendere il Tribunale superiore e quindi anche controversie aventi la medesima natura di quelle attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato); e comunque senza esaminare il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento delle controversie amministrative attribuite al Tribunale superiore rispetto alle analoghe controversie attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato, per la mancata previsione solo nelle prime del doppio grado di giurisdizione di merito.

II.4. Come si è osservato, l'orientamento seguito dal Tribunale superiore nel 1993 si basa sull'assunto che il doppio grado di giurisdizione sia previsto unicamente con riferimento alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR-Consiglio di Stato).

Tuttavia, sebbene nella giurisprudenza costituzionale si ritrovino sporadici precedenti che accostano l'art. 125 Cost. al plesso Tar-Consiglio di Stato, si ritiene che questi precedenti non facciano escludere l'applicabilità in via diretta della suddetta disposizione costituzionale alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore né la possibilità di invocare la normativa sulla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR Consiglio di Stato) quale *tertium comparationis* ai fini dell'estensione del doppio grado alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore.

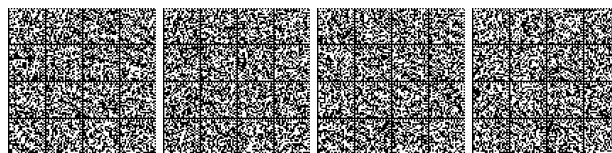
Tali precedenti (tra i quali le sentenze costituzionali n. 62 del 1981 e n. 301 del 1986), infatti, si riferiscono prevalentemente a giudizi pendenti dinanzi alla giurisdizione ordinaria, nella quale, come è noto, il doppio grado di giurisdizione non ha copertura costituzionale (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 34 e 58 del 2020). Per quanto riguarda la sentenza n. 52 del 1984, che riguardava i giudizi di unico grado dinanzi alla Corte dei conti in materia pensionistica dei dipendenti dello Stato, questa non sembra utile per sostenere una opposta opzione ermeneutica, sia perché superata dalla successiva introduzione dell'appello anche in tali giudizi, sia perché si tratta di materia non amministrativa in senso proprio, avendo ad oggetto diritti soggettivi e non interessi legittimi e regolata in ambito processuale da un rito diverso da quello amministrativo proprio dei giudizi presso il TAR, il Consiglio di Stato e il Tribunale superiore (nelle controversie di cui all'art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933 trova applicazione il codice del processo amministrativo, in forza del rinvio operato nell'art. 208 del medesimo regio-decreto - per tutte *cfr.* Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 31 maggio 2023, n. 15281; 13 ottobre 2017, n. 24146 - salve specifiche disposizioni processuali relative al rito delle acque, caratterizzato da limitate peculiarità, tra le quali la fase monocratica davanti al giudice delegato all'istruttoria e il particolare rimedio della rettificazione).

Inoltre, il testo della Costituzione, nelle disposizioni sulla magistratura, e in particolare sulla giurisdizione amministrativa, non si riferisce al solo Consiglio di Stato ma anche, in senso estensivo, agli «altri organi di giustizia amministrativa» (art. 103, comma 1, Cost.), con una formula certamente idonea a ricomprendere anche il Tribunale superiore nell'esercizio della sua giurisdizione diretta, ai sensi dell'art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933; formula che si ritrova, in termini sostanzialmente identici, nell'art. 125 Cost., che attribuisce agli «organi di giustizia amministrativa...» da istituire nelle regioni la funzione giurisdizionale amministrativa di primo grado.

II.5. La questione del doppio grado della giurisdizione, non prevista nelle materie di giurisdizione amministrativa diretta *ex art.* 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933, dovrebbe essere valutata considerando i caratteri attuali (coerenti con le origini) di siffatta giurisdizione del Tribunale superiore, che confermano senza dubbio la sua piena omogeneità alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria».

Il Tribunale superiore ebbe a sostituire la quarta e quinta sezione (anche per il merito) del Consiglio di Stato nella materia delle acque (anche per questo - e per la presenza paritaria di consiglieri di Stato e di cassazione nel collegio, oltre che per la presenza di un esperto tecnico - esso è considerato giudice amministrativo «specializzato»: *ex plurimis*, Cassazione, Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534; 20 giugno 2012, n. 10148; 21 ottobre 2009, n. 22237); esercita una giurisdizione generale di legittimità (e in alcuni casi anche di merito) come i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato; la stessa composizione attuale del collegio giudicante del Tribunale superiore con l'intervento di sette votanti (nelle controversie amministrative) rispecchia quella originaria del Consiglio di Stato (art. 43 del regio-decreto n. 1054 del 1924); come si è detto, nelle predette controversie *ex art.* 143 del regio-decreto del 1933 il Tribunale superiore applica le stesse norme del codice del processo amministrativo (oltre alle stesse norme amministrative rilevanti sul piano sostanziale, a partire dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento e sul provvedimento amministrativo), è anch'esso giudice degli interessi legittimi ed esercita tendenzialmente gli stessi poteri dei giudici amministrativi «ordinari».

Ad analoga conclusione si dovrebbe giungere pur volendo in ipotesi configurare il Tribunale superiore, in senso unitario, come organo giurisdizionale appartenente alla giurisdizione ordinaria in ogni tipologia di giudizio, ipotesi cui, peraltro, osterebbe il fatto di non essere menzionato nell'ordinamento giudiziario, né sottoposto - come organo - al potere regolatorio del Consiglio superiore della magistratura o del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Tale configurazione, infatti, non muterebbe la natura amministrativa delle controversie di cui al citato art. 143 - aventi ad oggetto posizioni di interesse legittimo - né il rito amministrativo applicabile.



II.6. Un argomento storico-sistematico conferma il dubbio di legittimità costituzionale qui proposto.

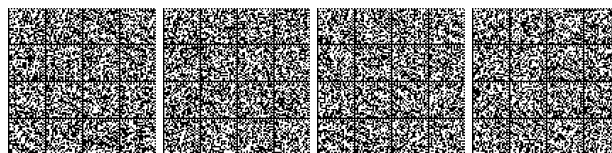
Occorre risalire al 1916 quando (con d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664) fu costituito un unico organo (il «Tribunale delle acque pubbliche») avente sede in Roma, competente sull'intero territorio nazionale e sulla generalità delle situazioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) relative alla materia, che giudicava sempre in unico grado di merito. L'intervento normativo suscitò critiche sia per l'unicità della sede giudiziaria sia per l'unicità del grado di giudizio, che indussero il legislatore a intervenire con il regio-decreto legge 9 ottobre 1919, n. 2161, che istituì i Tribunali territoriali delle acque (successivamente denominati «regionali») e introdusse il doppio grado di giudizio, dinanzi al neo-istituito Tribunale superiore delle acque, limitatamente alle controversie sui diritti soggettivi, mentre per le controversie sugli interessi legittimi che precedentemente erano attribuite al Consiglio di Stato (e poi, in forza delle lettere *d*) ed *e*) dell'art. 35 del decreto legislativo n. 1664 del 1916, al Tribunale delle acque), era (ed è tuttora) previsto invece un unico grado di giudizio. Come rilevato anche in dottrina, ciò si spiegava perché la tutela degli interessi legittimi era garantita in unico grado di giudizio avanti al Consiglio di Stato; pertanto, anche la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque pubbliche doveva seguire la medesima sorte. Una diretta conferma di ciò è nella Relazione dell'Ufficio centrale del Senato del Regno (relatore Rolandi Ricci, in atti parlamentari, n. 316-A, 327-A e 416-A, p. 13, legislatura XXIV - 1 sessione 1913-18), ove si evidenziava che solo per le controversie sui diritti soggettivi appariva «opportuno il doppio esame di merito» poiché per i ricorsi prima devoluti al Consiglio di Stato «la natura e i confini del giudizio di legittimità e dello speciale giudizio di merito richiedono, allo stato attuale della legislazione italiana, che esso, come già dinanzi al Consiglio di Stato, e come ancor oggi per ogni altro interesse legittimo, la cui tutela è rimasta affidata al Consiglio stesso, si esaurisca in un solo stadio, salvo il controllo della corte regolatrice delle competenze nella sola ipotesi di incompetenza o di eccesso di potere». La dottrina ha evidenziato in modo condivisibile come la tutela giurisdizionale sugli interessi legittimi in materia di acque pubbliche fosse stata tarata conformemente allo stato della legislazione allora vigente, nel senso che la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque seguiva (e doveva seguire) la medesima sorte (della tutela) degli interessi legittimi dinanzi al Consiglio di Stato, nella consapevolezza che al mutare della legislazione si sarebbe dovuto mutare anche la modalità della tutela in materia di acque (esemplificativa di un simile approccio è la sentenza costituzionale n. 42 del 1991, sulla quale *infra*).

Il mutamento è avvenuto con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali nel 1971, in attuazione dell'art. 125 Cost., che ha introdotto i due gradi di giudizio davanti al giudice amministrativo, rendendo costituzionalmente disarmonica l'unicità del grado di giudizio che è rimasta nelle controversie amministrative nella materia delle acque.

È significativo che il Codice del processo amministrativo abbia dovuto prevedere espressamente la salvezza delle attribuzioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche (art. 133, comma 1, lettera *b*) in materia di concessioni e lettera *f*) in materia urbanistica ed edilizia), poiché, altrimenti, tali attribuzioni sarebbero rientrate naturaliter nella giurisdizione del plesso TAR-Consiglio di Stato.

Nel diritto vivente è acquisito che «l'unicità e l'unitarietà della tutela degli interessi legittimi costituisce un principio generale della giurisdizione di ogni giudice amministrativo e quindi anche del Tribunale superiore delle acque pubbliche» (Cass., Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534). L'evoluzione della giurisdizione delle acque è avvenuta storicamente, in via giurisprudenziale, a specchio di quella amministrativa generale: un vero e proprio recepimento progressivo degli istituti tipici di quest'ultima, che ha consentito di ammettere, dinanzi al Tribunale superiore, l'azione risarcitoria (Cass., Sez. unite da ultimo citate), il giudizio di ottemperanza (Trib. sup., 20 gennaio 1995, n. 7), il giudizio sul silenzio (Trib. sup. 12 settembre 2014, n. 186), il ricorso per motivi aggiunti (Cass., Sezioni unite civili, 27 febbraio 2008, n. 5080) e persino il doppio grado della tutela cautelare (Trib. sup. 28 maggio 2001, n. 178).

II.7. Nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» la giurisprudenza costituzionale ha escluso la necessità del doppio grado esclusivamente in alcuni ricorsi in cui è prevista la competenza del Consiglio di Stato in unico grado per l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato (sentenza n. 395 del 1988). Tale ipotesi normativa, invero, non inficia il rilievo delle norme sulla giurisdizione amministrativa generale come *tertium comparationis*, ai fini della estensione del doppio grado di giurisdizione alle controversie amministrative dinanzi al Tribunale superiore. L'affermazione secondo cui «nessun'altra norma della Costituzione indica il Consiglio di Stato come giudice solo di secondo grado» (sentenza n. 395/1988) si giustifica piuttosto per la peculiarità dell'oggetto della giurisdizione (in unico grado) in questione che è limitata a ipotesi del tutto residuali (in alcuni casi di ottemperanza: *cf.* attualmente l'art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere *a*) e *b*), del Codice del processo amministrativo) che non snaturano la configurazione del Consiglio di Stato come organo giurisdizionale di appello, mentre la giurisdizione in unico grado del Tribunale superiore riguarda la totalità delle controversie (non solo quelle in ottemperanza) ad esso devolute nell'ambito della sua giurisdizione diretta.



La possibilità di utilizzare la disciplina relativa al plesso Tar-Consiglio di Stato come *tertium comparationis* nelle valutazioni di legittimità costituzionale della disciplina relativa alla giurisdizione diretta del Tribunale superiore, è affermata espressamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 42 del 1991, di cui si riportano i seguenti passaggi argomentativi: «Va ricordato che, nella materia delle acque pubbliche, i rimedi avverso gli atti amministrativi illegittimi sono stati disciplinati, nel regio-decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in conformità al sistema - all'epoca vigente - dettato, per la giurisdizione generale di legittimità degli atti amministrativi, dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (regio-decreto 26 giugno 1924, n. 1054), il cui art. 34 poneva la regola della definitività del provvedimento come presupposto per l'accesso alla tutela giurisdizionale. Difatti, la disciplina dettata per il Consiglio di Stato, in quanto diretta a regolare una giurisdizione generale, non legata cioè ad una determinata materia, è stata sempre considerata il prototipo del sistema di giustizia amministrativa. Ed è per questa ragione che il legislatore ha uniformato ad essa la disciplina speciale, in materia di acque pubbliche, non ravvisando evidentemente, in ragione della specialità della materia, alcuna ulteriore esigenza di differenziazione oltre quella della diversità della sede giudiziaria. In tale ordine di idee l'art. 105, terzo comma, del testo unico del 1933, n. 1775 - richiamato, nell'ordinanza di rinvio, quale norma regolante la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - ha stabilito che, avverso i provvedimenti dell'ufficio del genio civile, è ammesso ricorso gerarchico al Ministro dei lavori pubblici e l'art. 143, primo comma, del testo unico stesso (cioè, la norma espressamente impugnata) ha attribuito al Tribunale superiore delle acque pubbliche la cognizione dei ricorsi in sede giurisdizionale solo avverso i provvedimenti definitivi. Con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, le condizioni per l'accesso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, cioè nel sistema che costituisce il prototipo, sono state modificate, avendo la legge citata previsto all'art. 2 - invocato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* - la possibilità del ricorso diretto al giudice amministrativo contro atti e provvedimenti emessi dagli organi periferici dello Stato, senza più condizionare il ricorso al requisito della definitività

Conseguentemente, l'art. 20 della legge del 1971, n. 1034, anch'esso invocato come *tertium comparationis*, nell'intento di evitare che l'accesso alla tutela giurisdizionale possa comunque essere ostacolato dalla preventiva proposizione di ricorsi amministrativi, ha stabilito che, nei casi in cui contro atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato sia presentato ricorso in via gerarchica, il ricorso al tribunale amministrativo regionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato.

La cennata modifica della disciplina generale, rispetto al precedente sistema, è confermata dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), il quale dispone che, decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato e esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente.

Affermato il principio della facoltatività dei ricorsi amministrativi e venuta meno nel sistema generale di giustizia amministrativa la regola della definitività, non può giustificarsi il mantenimento di questa regola per i ricorsi al Tribunale superiore delle acque, una volta che il legislatore ha ritenuto, in via generale, più confacente alle esigenze della tutela del cittadino, nei confronti degli atti amministrativi illegittimi, la possibilità di accesso diretto alla tutela giurisdizionale senza la necessaria intermediazione, prima prevista, del ricorso amministrativo. Ciò non senza considerare che il condizionamento, nella specie, del ricorso giurisdizionale al preventivo esperimento del ricorso gerarchico impedisce, prima della definizione di questo rimedio, la possibilità della tutela cautelare, sotto la forma della sospensione - da parte del giudice - degli atti emanati dall'ufficio del genio civile, tutela che, invece, una volta ammessa nei confronti della generalità degli atti amministrativi, non potrebbe essere limitata per questa particolare categoria di atti, se non in presenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla diversità di trattamento (sentenza n. 284 del 1974).

La specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato - quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione - del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto).

Nella stessa sentenza la Corte, respingendo la tesi della diversità di disciplina ovvero della specialità del Tribunale superiore avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato (secondo la quale «la diversità delle situazioni poste a raffronto - in un caso, giurisdizione accentrata e in unico grado e, nell'altro, giurisdizione decentrata e strutturata in doppio grado - dimostra la non arbitrarietà della differente disciplina»: punto 2 del Ritenuto in fatto), ha chiarito che «[u]na volta che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo di legittimità è stato ammesso anche nei confronti di prov-



vedimenti non definitivi, l'esigenza di uniformità della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura, testé posta in risalto, non può non condurre perciò alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, del testo unico sulle acque approvato con regio-decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui prevede che il ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche è ammesso solo avverso i provvedimenti definitivi» (sentenza 42 del 1991, punto 2.2, ultimo paragrafo).

In effetti, come è stato rilevato anche in dottrina, è arduo dimostrare che i profili di specialità del Tribunale superiore che non sussistono tra processo amministrativo e rito speciale delle acque per quanto riguarda l'instaurazione del processo, sussistano invece, e giustificino l'elusione dell'art. 3 Cost. e della garanzia del doppio grado, nel corso dello stesso giudizio.

In accordo con la dottrina, il Consiglio Superiore della Magistratura non mancò di evidenziare come lasci «indubbiamente insoddisfatti l'esclusione del doppio grado di giurisdizione nelle materie di cui all'art. 143 del testo unico acque pubbliche...» (nel parere reso con deliberazione del 10 ottobre 2002 su richiesta del Ministro della giustizia sul d.d.l. del 6 settembre 2002, recante abolizione dei Tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

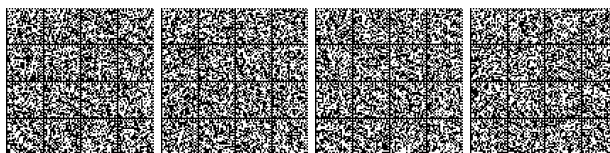
II.8. Una operazione ermeneutica simile a (e più incisiva di) quella qui proposta è riferibile alla sentenza n. 190 del 1985 (richiamata dalla citata pronuncia n. 42 del 1991) per avere utilizzato come *tertium comparationis* una disposizione di legge relativa alla giurisdizione ordinaria (art. 423, secondo comma, c.p.c.) per dichiarare illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 21, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR) relativa a una diversa giurisdizione (amministrativa esclusiva), al fine di estendere al processo amministrativo (e ai dipendenti pubblici) le tutele cautelari patrimoniali e d'urgenza già previste nel rito ordinario del lavoro a salvaguardia dei dipendenti privati ed eliminare la differenza di trattamento tra dipendenti pubblici e privati riguardo alla tutela in via cautelare e d'urgenza.

II.9. In altra occasione, la Corte ha operato una diretta equiparazione tra le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore (in cognizione diretta ex art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933) e quelle attribuite alla giurisdizione amministrativa «ordinaria», basando la distinzione esclusivamente sulla specialità del Tribunale superiore rispetto al plesso ordinario TAR-Consiglio di Stato. Il Tribunale superiore è un organo «a composizione mista (magistrati della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, esperti tecnici) previsto e disciplinato dal regio-decreto 11 dicembre 1933, n. 1175, [con] carattere di specialità, in ragione della competenza sulla materia trattata [...]», avente «cognizione di appello [con cinque componenti] in ordine alle pronunce dei Tribunali regionali e cognizione diretta per l'impugnazione di provvedimenti in materia di acque [con sette componenti], altrimenti deferibili alla giurisdizione amministrativa» (Corte cost. n. 118 del 1993; sul carattere «speciale» della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie in unico grado cfr. anche Corte costituzionale n. 76 del 1961).

Tale rilievo non solo giustifica il riferimento, quale *tertium comparationis*, alla differente struttura (sotto il profilo del doppio grado) del processo amministrativo «ordinario», ma costituisce anche un ulteriore motivo di irragionevolezza della speciale disciplina impugnatoria (in unico grado di merito) riservata alle (sole) controversie amministrative devolute al Tribunale superiore. Se, infatti, quando sono competenti i Tribunali regionali delle acque pubbliche (organi della giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi) è previsto il doppio grado di giudizio (anche se per la giurisdizione ordinaria il principio non è costituzionalizzato), non è chiaro perché innanzi al Tribunale superiore quale giudice amministrativo, per il quale invece è costituzionalizzato il doppio grado di giudizio, vi debba essere una tutela dimidiata, il che si traduce anche in una violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. che non tollera limitazioni della tutela degli interessi legittimi, con effetti negativi sulla effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

II.10. Date queste premesse e considerando «la necessità che le opposte posizioni del privato e della pubblica amministrazione trovino la più piena e completa valutazione da parte del giudice amministrativo» (Corte cost. n. 8 del 1982), è da ritenere che il principio del doppio grado di giurisdizione (con la previsione di un organo giurisdizionale di primo grado e la possibilità di riesame dei provvedimenti decisori in appello) non possa non trovare applicazione nei riguardi della porzione di giurisdizione amministrativa che si svolge presso il Tribunale superiore, nei giudizi ex art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933.

Né tale conclusione sembra ostacolata dalla lettera dell'art. 125, che anzi, come si è già osservato, facendo ampio riferimento agli «organi di giustizia amministrativa di primo grado», non dovrebbe essere restrittivamente intesa come mero richiamo ai tribunali amministrativi regionali, dal momento che non tutte le controversie amministrative appartengono alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (e si osservi, altresì, che anche l'art. 103, primo comma, Cost. rimanda ad «altri organi della giustizia amministrativa» diversi dal Consiglio di Stato, tra i quali è incluso, «in posizione eminente» secondo una dottrina classica, il Tribunale superiore).



II.11. La mancanza di un primo grado, e quindi di un doppio grado «di merito» in cui il Tribunale superiore (o il Consiglio di Stato) assumerebbe il ruolo di giudice d'appello, non sembra possa essere surrogata dalla previsione del ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione (*ex art.* 201 del regio-decreto n. 1775 del 1933 che lo consentiva «soltanto per incompetenza ed eccesso di potere giurisdizionale», ma oggi proponibile per tutti i motivi di cui all'art. 360 codice di procedura civile a seguito di una complessa interpretazione «adeguatrice» delle Sezioni unite, *cfr.* Corte costituzionale n. 247 del 1995).

Pur non volendo accedere alla tesi di una autorevole dottrina, che attribuisce all'art. 125 Cost. un carattere pervasivo e generale di tutto il sistema processuale e vede in esso una applicazione dell'art. 24 Cost. che, riferendo l'inviolabilità della difesa ad «ogni stato e grado del giudizio», sembra considerare la presenza del gravame di merito come una condizione normale in tutti i tipi di giurisdizione, dovrebbe considerarsi, limitatamente alle controversie amministrative di legittimità per le quali l'art. 125 Cost. garantisce il doppio grado di giudizio, che solo l'appello implica una cognitio causae tendenzialmente piena e può evitare l'immodificabilità della decisione assunta dal giudice di primo grado sotto il profilo fattuale (dovendosi anche considerare la limitazione del controllo cassatorio sulla motivazione delle sentenze a seguito della riforma processuale intervenuta sul n. 5 dell'art. 360 codice di procedura civile, con decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012).

L'art. 111, comma 7, Cost., al quale è stato ricondotto il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Tribunale superiore, configura un mezzo di impugnazione che ha ad oggetto sentenze, cioè provvedimenti che definiscono il giudizio di merito, sia esso strutturato in un unico grado (come sarebbe costituzionalmente possibile per le controversie che non rientrano nella giurisdizione amministrativa e che pertanto non sono coperte dalla previsione dell'art. 125 Cost.), sia esso incentrato sul doppio grado di giudizio (come di regola previsto nel processo amministrativo e, invero, anche nel sistema delle impugnazioni nel processo civile). Per un verso, quindi, l'art. 111 Cost. non si occupa della struttura del processo dal quale scaturisce la sentenza oggetto del ricorso per cassazione; per altro verso, il ricorso per cassazione non configura un mezzo impugnatorio equiparabile o sovrapponibile all'appello (come «cognizione di merito»: Corte cost. n. 62 del 1981), che è l'unico strumento idoneo a garantire un vaglio approfondito sulle questioni fattuali e specialistiche.

Del resto, una eventuale mutazione delle funzioni Corte di cassazione da giudice di legittimità a giudice di merito sarebbe «in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 111 della Costituzione, che, al penultimo comma, dispone che «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge»» (messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2006).

II.11.1. Peraltro, in conseguenza della realizzata estensione del sindacato cassatorio sulle sentenze del Tribunale superiore nelle controversie di cui all'art. 143 regio-decreto del 1933, è diventato concreto e grave il rischio del formarsi di due parallele e non comunicanti nomofilachie del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, riguardanti controversie di natura amministrativa aventi ad oggetto identiche situazioni di interesse legittimo nella stessa materia, tenuto conto delle interferenze (ad esempio, in tema di energia) e della sovrapposizione per inclusione della materia dell'acqua per come disciplinata nel regio-decreto del 1933 (in relazione alle competenze del Tribunale superiore ai sensi dell'art. 143) nella più vasta materia dell'ambiente e del paesaggio.

La materia dell'energia, ad esempio, è attribuita - di regola - alla giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali nelle «controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, ivi comprese quelle inerenti l'energia da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto [...]» (art. 133, comma 1, lettera o), cod. proc. amm.), dalle quali sono escluse le sole controversie (sulle concessioni) in tema di energia idroelettrica (*cfr.* anche l'art. 133, comma 1, lettera z-*quinquies*, cod. proc. amm. che prevede la giurisdizione esclusiva sulle attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia).

Con riguardo ad altri aspetti, la progressiva integrazione funzionale tra la materia disciplinata nel testo unico del 1933 e le materie dell'ambiente (Codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006) e del paesaggio (Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, *cfr.* art. 142) costituisce esito della interrelazione tra gli ecosistemi terrestri e acquatici, testimoniata dall'introduzione di una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche ad opera già delle leggi n. 18 maggio 1989 n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e 5 gennaio 1994 n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche, cd. legge Galli). Quest'ultima stabilì che «qualsiasi uso delle acque» dovesse salvaguardare le «aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (art. 1, secondo comma), cui fece seguito l'affermazione della Corte secondo cui tutte le acque superficiali vadano protette a garanzia di «uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale» (sentenza n. 419 del 1996), con i successivi riferi-



menti al Codice dell'ambiente (*ex plurimis*, n. 93 del 2017, n. 142 del 2010, n. 246 del 2009) e al Codice del paesaggio (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2021, n. 66 del 2018). Gran parte della normativa sulle acque (ad es., la Direttiva quadro 2000/60/CE per l'azione comunitaria in materia di acque) è stata adottata sulla base dell'art. 192 TFUE (già 175 TCE) riguardante la materia dell'ambiente (*cfr.* anche la Convenzione di Aarhus ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108, e sottoscritta dall'Unione europea nel 1998 che ne ha recepito le disposizioni nel c.d. regolamento *Aarhus*).

L'impianto originario del regio-decreto n. 1775 del 1933 era costruito attorno a una disciplina della risorsa idrica (come bene economico) prevalentemente orientata a soddisfare le esigenze della produzione energetica, e in particolare di quella idroelettrica.

Tuttavia, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 57 del 2026), «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 decreto legislativo n. 152 del 2006 ha attribuito rilievo primario alla tutela delle acque per il profilo ambientale». In effetti, l'evoluzione normativa ha profondamente modificato l'impostazione originaria che ispirava il testo unico del 1933, introducendo una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche, nella quale lo sfruttamento produttivo dell'acqua è subordinato alle esigenze di tutela dell'ecosistema, nell'ambito di un sistema integrato di protezione dell'ambiente, comprensivo della biosfera, dei corpi idrici e del paesaggio, volto a garantire standard uniformi e inderogabili sull'intero territorio nazionale, in coerenza con la concezione dell'ambiente consacrata dal novellato art. 9, terzo comma, Cost. («La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni») e con il riparto delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sulla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

In altri termini, la disciplina del regio-decreto n. 1775 del 1933 ha progressivamente perduto la propria autonomia sistemica, operando in funzione ancillare e servente rispetto alle discipline dell'ambiente e del paesaggio che ne orientano l'interpretazione e ne condizionano l'applicazione (si pensi alle valutazioni di impatto ambientale e alle autorizzazioni paesaggistiche occorrenti per la realizzazione degli impianti idroelettrici, ecc.), con evidenti ricadute sul piano della tutela giurisdizionale e della nomofilachia che è attualmente ripartita tra più Corti - il Consiglio di Stato prevalentemente (anche in sede di giurisdizione esclusiva: *cfr.* art. 133, comma 1, lettera s), cod. proc. amm. in tema di danno ambientale) e le Sezioni Unite della Corte di cassazione limitatamente alla impugnazione delle sentenze del Tribunale superiore - sulle medesime situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo e, soprattutto, nella stessa materia ambientale.

Anche per questi profili appare evidente l'incongruenza di una visione del ricorso per cassazione come surrogato dell'appello mancante nel sistema giurisdizionale delle acque pubbliche.

La previsione del ricorso per cassazione non appare idonea, quindi, anche dal punto di vista poc'anzi considerato, a integrare il rispetto del precetto costituzionale cristallizzato nell'art. 125 Cost.

II.12. Non sembrano condivisibili nemmeno quelle tesi che si basano sui profili di «specialità» del Tribunale superiore e delle controversie amministrative ad esso devolute per cristallizzarne l'assetto e le funzioni sia perché le giurisdizioni speciali non sfuggono, pur essendo coperte dalla VI disposizione transitoria, a qualunque giudizio di costituzionalità anche per quanto riguarda l'effettività del diritto di difesa (sentenza n. 92 del 1962), sia perché il Tribunale superiore «non è avulso dalla articolazione complessiva del sistema organizzativo ed ordinamentale della giurisdizione» (sentenza n. 118 del 1993).

L'argomento della specialità richiede certamente una attenta valutazione. La specialità, tuttavia, sollecita sempre una giustificazione apprezzabile sul piano costituzionale, in particolare non potendo prescindersi dal confronto col principio di uguaglianza. Pertanto, dovrebbe essere rappresentata solo come soluzione ultima.

Invero, i profili di specialità che potrebbero astrattamente essere prospettati non trovano una reale giustificazione sul piano costituzionale, come si cercherà di evidenziare, e quindi non possono essere invocati per mantenere intatta la struttura del processo (in unico grado) presso il Tribunale superiore, tanto più che nel nostro ordinamento il doppio grado di giurisdizione è previsto in tutte le altre giurisdizioni (cosiddette) speciali (oltre a quella amministrativa generale, nelle giurisdizioni della Corte dei conti, tributaria, militare e degli usi civici).

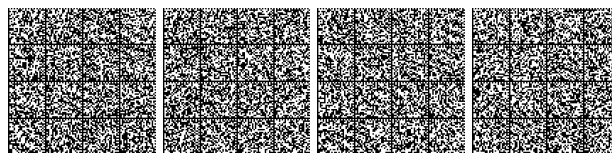
Non si può non considerare che il Tribunale superiore è stato interessato da limitati interventi correttivi della Corte costituzionale (sentenze n. 305 e n. 353 del 2002; n. 223 del 1993, n. 42/1991), ma non è stato sottoposto a una effettiva revisione da parte del legislatore ai fini del suo adeguamento ai principi costituzionali, in quanto organo di giurisdizione speciale preesistente alla Costituzione (VI disposizione transitoria), revisione (che si ritiene) necessaria per il suo essere giudice amministrativo in unico grado nonché per ulteriori profili problematici: si pensi all'assenza di un apposito organo di autogoverno - che «[deve] comunque esserci [...] per tutte le giurisdizioni speciali [...]» (sentenza n. 16 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto; *cfr.* anche le sentenze n. 87 del 2009 e n. 266 del 1988) a garanzia della indipendenza e autonomia organizzativa del giudice (art. 108, secondo comma, Cost.) - nonché alle anomalie ordinamentali



che lo caratterizzano e ne condizionano l'operato (trattasi di un organo giurisdizionale senza magistrati in organico ad esclusione del presidente, che dipende per il suo funzionamento dalla provvista dei magistrati da parte di altri organi giudiziari presso i quali restano incardinati a tutti gli effetti e continuano a svolgere la loro attività prevalente).

II.13. Inoltre, è pur vero che le controversie devolute al Tribunale superiore presentano solitamente contesti ad alto contenuto tecnico e che anche questo, storicamente, ha indotto il legislatore a istituire il Tribunale superiore come organo giurisdizionale *ad hoc* avente, per la peculiare composizione del collegio, una specifica attitudine alla valutazione dell'attendibilità e della coerenza delle valutazioni tecnico-scientifiche svolte dalle amministrazioni competenti. Tuttavia, pur non volendo considerare che anche le controversie incardinate presso i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato impongono sovente complesse valutazioni tecniche, e nondimeno i collegi non comprendono la figura del tecnico, tali ragioni di specialità non sembrano comunque poter giustificare, sul piano costituzionale, la mancata istituzione «di organi di giustizia amministrativa di primo grado» per le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore, non essendo riconducibili ad altri principi o ad altre norme costituzionali che limitino l'ambito del significato attribuibile all'art. 125 Cost. e ne escludano ogni riferimento al Tribunale superiore. Si può riprendere, pertanto, quanto affermato nella richiamata sentenza n. 42 del 1991, ossia che la «specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato - quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione - del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura», per concludere nel senso che i plurimi profili di specialità del Tribunale superiore non giustificano l'inattuazione del principio del doppio grado di giudizio nelle controversie amministrative *ex art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933*.

II.14. Sulla necessaria previsione di un primo grado di giudizio, come anche sulla articolazione territoriale degli organi giurisdizionali deputati a svolgerlo, non dovrebbe influire nemmeno la specialità della materia delle acque pubbliche, anche quando questa si presenta sotto diversi aspetti strettamente collegata alla materia dell'ambiente, la cui tutela «è nazionale e non solo regionale o locale» (sentenza n. 125 del 2025), come si evince anche dalla attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Anche per questo aspetto, peraltro, non si può non osservare che - come avviene nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» - la eventuale rilevanza nazionale (e non solo regionale o locale) non incide sulla ripartizione territoriale delle controversie in primo grado (che rimane, in linea di principio, regolata dagli articoli 13 ss. del Codice del processo amministrativo). La rilevanza sovregionale o nazionale della materia non comporta necessariamente l'accentramento presso un unico giudice nazionale, nemmeno per esigenze di uniformità della giurisprudenza. Come è stato affermato dalla Corte con la sentenza n. 174 del 2014, con riguardo alla compatibilità con l'art. 125 Cost. delle previsioni di competenza funzionale accentrata presso il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (art. 135 del Codice del processo amministrativo), «con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che - laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite - il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato. [...] Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di «accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014 - par. 3.4). [...] La verifica della compatibilità costituzionale della disposizione impugnata, in applicazione dei criteri sopra esposti, conduce all'affermazione della sua illegittimità, per contrasto con il principio dell'articolazione territoriale della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost. Le controversie previste dalla disposizione impugnata [si trattava dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*) cod. proc. amm., che devolveva alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro] attengono, infatti, a provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla questura, competente al rilascio di autorizzazioni *ex art. 88 del regio-decreto n. 773 del 1931*.



È bensì vero che le controversie relative a tali provvedimenti possono presentare profili di connessione con atti di autorità centrali (e in particolare con quelli emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previsti dalla prima parte della stessa lettera *q-quater* dell'art. 135, comma 1), ma ciò non esclude il carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nel provvedimento» (punti 3.3., 3.3.1. e 3.3.2. del Considerato in diritto).

Il rilievo assume particolare evidenza nelle controversie in materia di acque pubbliche, nelle quali i poteri amministrativi sono frequentemente imputati a soggetti territoriali - in primo luogo le Regioni, ma anche enti locali, autorità di bacino e altre amministrazioni territorialmente competenti - e incidono su interessi strettamente connessi a specifici contesti geografici, ambientali e socio-economici. In tali materie, il collegamento tra giurisdizione di primo grado e territorio non risponde a una mera esigenza organizzativa, ma costituisce uno strumento funzionale a una più adeguata cognizione della fattispecie concreta, delle caratteristiche del contesto locale e delle peculiarità dell'azione amministrativa esercitata.

In questa prospettiva l'attuale configurazione del Tribunale superiore come giudice di primo e unico grado - anziché, in ipotesi, come giudice di appello rispetto a un previo livello di giurisdizione territorialmente articolato - determina il venir meno di quella relazione di prossimità territoriale tra giudice, amministrazione e contesto fattuale della controversia, che l'art. 125 Cost. sembra assumere come connotato ordinario dell'assetto della giurisdizione amministrativa di primo grado (come chiaramente si desume anche dalla citata sentenza n. 174 del 2014).

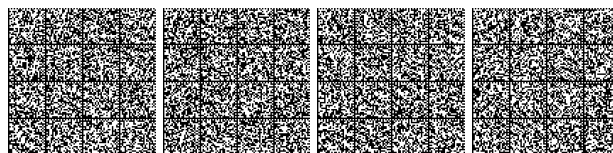
La criticità emerge con maggiore evidenza considerando che una parte rilevante del contenzioso attribuito al Tribunale superiore riguarda atti regionali o localmente radicati - concessioni di derivazione, provvedimenti sul demanio idrico, opere idrauliche, atti autorizzatori - i cui effetti sono normalmente circoscritti territorialmente. Ne consegue che l'attribuzione al Tribunale superiore della cognizione (come giudice di primo e unico grado) di tutte le liti amministrative nella materia delle acque non sembra trovare un autonomo fondamento nella natura nazionale della tutela ambientale. Piuttosto, essa introduce una deroga generale e strutturale al principio di territorialità del giudice amministrativo di primo grado, quale ordinariamente presupposto dall'art. 125 Cost. (come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in cui da tempo si è affermato anche il principio secondo cui gli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'art. 125 Cost. vanno ricondotti direttamente alla funzione giurisdizionale, in quanto «quei collegi giudicanti sono collegati, prima che alla Regione come ente giuridico, alla Regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente»: sentenza 49 del 1968, punto 2 del Considerato in diritto). Sotto questo aspetto, la concentrazione delle controversie devolute al Tribunale superiore dinanzi a un organo giurisdizionale unico a competenza nazionale presenta un elemento di potenziale lesione dell'art. 125 Cost. Tale assetto, infatti, si discosta dal modello ordinario della giustizia amministrativa, nel quale il primo grado è strutturalmente radicato sul territorio e correlato all'ambito spaziale di esercizio del potere amministrativo.

In ogni caso, va rilevato come anche in queste particolari ipotesi di accentramento della competenza territoriale presso un unico giudice nazionale non è messo in discussione il modello del doppio grado di giudizio.

II.15. Le questioni di legittimità costituzionali esposte, ove accolte, prefigurano una pronuncia (di natura additiva) dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *b*), del regio-decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui non prevede un primo grado di giudizio per le controversie amministrative ivi contemplate.

Una pronuncia additiva nei predetti termini non parrebbe preclusa dalla sicura esistenza di margini di discrezionalità del legislatore, né sembrerebbe di ostacolo il profilarsi di un «vuoto di tutela che si creerebbe nell'attesa dell'intervento del legislatore» (Corte cost. n. 138 del 2025).

Secondo la giurisprudenza della Corte, una volta riconosciuto un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, tanto più se fondamentale (come il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale), «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a «rime obbligate» per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 62 del 2022). La Corte ha ribadito, anche in tempi recenti, che ai fini dell'ammissibilità del giudizio costituzionale è sufficiente «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 95 del 2022). Ne consegue che «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021)» (sentenze n. 6 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto e n. 138 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto). Nello stesso senso, in precedenza, anche la sentenza n. 62 del 2022, precisato che «[n]emmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite [...]», ha richiamato «la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali [...] non può essere di ostacolo all'esame nel merito



della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a «rime obbligate» per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore. Secondo tale orientamento, la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso «precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti» [...]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022)» (sentenza n. 62 del 2022, ai punti 6.1. e 7.1. del Considerato in diritto).

Si osservi, inoltre, che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità sotto i profili sollevati con la presente ordinanza non sembra poter impedire la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina posta dalla disposizione censurata; e quindi anche dell'art. 143, primo comma, lettere *a)* e *c)*, del regio-decreto n. 1775 del 1933. Considerato, infatti, il vizio di costituzionalità prospettato (il contrasto col principio del doppio grado di giurisdizione consacrato dall'art. 125 Cost.), non residuerebbe alcuna ragione costituzionale per mantenere (formalmente) in vita il citato art. 143 che, per come inciso dall'eventuale accoglimento, si rivelerebbe integralmente contrario a Costituzione.

In tale prospettiva, ferma restando la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento per individuare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, una eventualmente diversa configurazione del giudizio in questione, «purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali» (sentenza n. 39 del 2025) e quindi, nel caso di specie, del principio del doppio grado di giurisdizione per le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore, va sottolineato che sia una pronuncia additiva che si limitasse a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 nella parte in cui non prevede il doppio grado di giudizio, sia l'integrale eliminazione dell'art. 143 come sopra prospettato, non determinerebbero comunque una situazione di vuoto normativo.

Infatti, l'ordinamento processuale consente - nell'una e nell'altra ipotesi - di evitare qualsiasi lacuna (e quindi anche qualsiasi pregiudizio al diritto di difesa e di tutela giurisdizionale, di cui il principio del doppio grado di giudizio costituisce specifico svolgimento), atteso che le controversie già devolute alla cognizione diretta e in unico grado del Tribunale superiore potrebbero essere attribuite - anche solo per lo svolgimento del giudizio di primo grado - al giudice amministrativo competente costituzionalmente sugli interessi legittimi, cioè ai Tribunali amministrativi regionali (nei quali non sarebbe precluso l'inserimento del membro tecnico, a norma dell'art. 108, secondo comma, Cost.), trasformando il Tribunale superiore in giudice di appello nelle controversie di cui all'art. 143 del regio-decreto del 1933, come lo è nelle controversie sui diritti soggettivi (parallelamente a quanto già avvenuto con il Consiglio di giustizia amministrativa nella Regione Siciliana, diventato giudice di appello a seguito della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: *cfr.* Corte costituzionale n. 61 del 1975). Si ritiene che questa soluzione sarebbe costituzionalmente adeguata (se non obbligata), così realizzandosi una naturale riespansione della tutela giurisdizionale amministrativa generale o «ordinaria» e la concentrazione della tutela degli interessi legittimi nella materia ambientale - almeno nel primo grado - per effetto del venir meno della giurisdizione (speciale) diretta e in unico grado del Tribunale superiore. E tale riespansione sarebbe ugualmente adeguata costituzionalmente - a seguito della integrale caducazione dell'art. 143 - nel caso in cui si ritenesse di individuare come giudice di appello il Consiglio di Stato: in questa ipotesi il Tribunale superiore resterebbe in funzione come giudice di appello sulle sentenze dei Tribunali regionali delle acque.

II.16.- Per completezza occorre precisare che, con riferimento alle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, non è possibile nemmeno darne una interpretazione costituzionalmente orientata o conforme (nei sensi recentemente riassunti dalla Corte nella sentenza n. 162 del 2025). Come si desume dalla esposizione di cui ai punti precedenti, né il tenore letterale dell'art. 143 del regio-decreto n. 1775 del 1933 né la lettura sistematica delle norme che delineano la struttura del processo davanti al Tribunale superiore per le controversie di natura amministrativa consentono all'interprete di approdare a una soluzione ermeneutica che recepisca il doppio grado di giurisdizione.

7.- In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità, vanno dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *b)*, del regio-decreto n. 1775 del 1933, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Il giudizio va sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti del fascicolo trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità.



P.Q.M.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, non definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera b), del regio-decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione;

per l'effetto, sospende ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio e trasmette gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza;

ordina che, a cura della cancelleria di questo Tribunale superiore delle acque pubbliche, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso nella Camera di consiglio del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in data 22 aprile 2026.

Il Presidente: LAMORGESE

26C00182

N. 155

Ordinanza del 23 luglio 2026 del Tribunale superiore delle acque pubbliche sul ricorso proposto da Comitato Lago di Braies contro Provincia autonoma di Bolzano, Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano e Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano - Ufficio demanio idrico.

Acque – Tribunale superiore delle acque pubbliche – Ricorsi contro i provvedimenti in materia di acque pubbliche asseritamente illegittimi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge – Cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche – Mancata previsione del doppio grado di giurisdizione.

- Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), art. 143, primo comma, lettera a).

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, nelle persone dei magistrati:

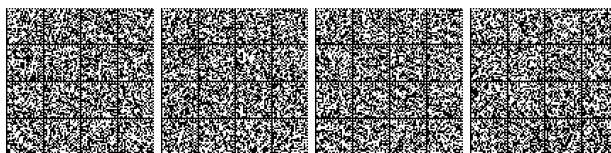
dott. Antonio Pietro M. Lamorgese - Presidente;
dott.ssa Rossana Giannaccari - Consigliere di Cassazione;
dott. Marcello Maria Fracanzani - Consigliere di Cassazione;
dott. Giorgio Manca - Consigliere di Stato relatore;
dott.ssa Diana Caminiti - Consigliere di Stato;
dott. Sebastiano Zafarana - Consigliere di Stato;
dott. ing. Pasquale Giardina - esperto;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo generale dell'anno 2025, al n. 115, e nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo generale dell'anno 2025, al n. 165, entrambi proposte:

da Comitato Lago di Braies, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Alberto Romano e dall'avvocato Meinhard Durnwalder, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia - ricorrente;

contro

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*;



Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano - Ufficio Demanio Idrico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente tra loro, dagli avvocati Alexandra Roilo, Jutta Segna, Doris Ambach e Georg Windegger, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia - resistenti;

Per l'annullamento

nella causa n. R.G. 115/2025:

della delibera del 17 giugno 2025, n. 435, della Giunta Provinciale avente ad oggetto «correzioni al Volume B, F e G del Piano di tutela delle acque della Provincia autonoma di Bolzano», pubblicata nel Bollettino Ufficiale del 27 giugno 2025, n. 26 - Sez. Gen., che pure si impugna;

della proposta dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima di agire in deroga ai sensi dell'art. 7, comma 2 del Volume G del Piano di tutela delle acque, non conosciuta;

nonché con motivi aggiunti depositati in data 31 ottobre 2025:

della lettera del 5 settembre 2025 dell'Ufficio tutela acque della Provincia di Bolzano, con allegato parere positivo del Consiglio dei Comuni del 3 giugno 2025, ai sensi dell'art. 6 della legge provinciale n. 4 del 2010 ed allegato formulario del lago S. Valentino alla Muta, trasmesso a seguito della richiesta di accesso agli atti in relazione alla delibera del 17 giugno 2025, n. 435, della Giunta provinciale;

nella causa n. R.G. 165/2025:

della lettera del 22 agosto 2025 dell'Ufficio Natura, Area Gestione aree protette della Provincia autonoma di Bolzano, e dell'allegato parere *screening* di VInCA;

di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale e in particolare, occorrendo, degli atti già impugnati con il ricorso n. R.G. 115/2025.

Visto il ricorso, integrato dai motivi aggiunti;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Bolzano, dell'Agenzia per la Protezione civile della Provincia di Bolzano, e dall'Agenzia per la Protezione civile della Provincia di Bolzano - Ufficio Demanio Idrico;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del 13 maggio 2026, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. - Con il ricorso R.G. n. 115/2025, il Comitato Lago di Braies ha chiesto della delibera del 17 giugno 2025, n. 435 della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, che ha modificato il Piano di tutela delle acque (già approvato con delibera della Giunta provinciale n. 516 del 15 giugno 2021), con riferimento all'art. 26, comma 8, delle norme di attuazione del Piano, disponendo che: «Nei laghi con una superficie inferiore a 4 ha il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio, anche di piccole dimensioni e a qualunque scopo, anche sportivo, ricreativo o per usi turistici, è limitato a un totale di 3. Nei laghi con una superficie tra 4 e 50 ha, il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio, anche di piccole dimensioni e a qualunque scopo, anche sportivo, ricreativo o per usi turistici, è limitato a un totale di 10, a meno che non sia già in vigore una normativa più severa. Salire e scendere da detti natanti o imbarcazioni è consentito solo su pontili autorizzati».

1.1. - Con la modifica apportata, la Giunta provinciale ha limitato i natanti e le imbarcazioni nel lago di Braies (avente un'estensione di circa 31 ettari e, quindi, rientrante nella fascia tra 4 e 50 ettari di cui all'impugnata delibera) ad un totale di 10, laddove il ricorrente titolare della concessione D/34/2022 del 19 dicembre 2022, avente ad oggetto un'area di 700 m², con un pontile sul lago ed una terrazza *solarium* nel Comune di Braies - ha usufruito, storicamente, fino ad un totale di 38 barchette a remi.

Con nota del 25 luglio 2025, l'Agenzia per la protezione civile - Ufficio Demanio idrico comunicava al Comitato Lago di Braies che la Giunta provinciale aveva approvato la predetta delibera in base alla quale «a partire da ora, per la concessione indicata in oggetto [quella del Comitato] sono ammessi solamente 10 natanti a noleggio».



1.2. - In precedenza, rientrando il Lago di Braies nell'ambito della rete Natura 2000, l'Ufficio Natura Settore Gestione aree protette della Provincia autonoma di Bolzano aveva richiesto al Comitato Lago di Braies (titolare della predetta concessione n. D34/2022) di presentare la valutazione d'incidenza sull'ecosistema del lago dell'utilizzo delle 38 barchette a remi (lettera del 12 febbraio 2024), ai sensi dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010. In data 18 dicembre 2024 il Comitato Lago di Braies ha presentato la domanda di emissione del parere di valutazione di incidenza Natura 2000 (VIncA), con il relativo allegato F e con le relazioni tecniche di *screening* redatte dalla società incaricata, evidenziando che le barchette a remi non avrebbero nessun effetto negativo sul lago di Braies.

1.3. - Con nota del 22 agosto 2025 l'Ufficio comunicava al Comitato di aver concluso negativamente la valutazione di incidenza in quanto l'attività proposta dal Comitato avrebbe un'incidenza negativa sulla qualità dell'acqua del lago di Braies («Non sono da escludere effetti negativi in seguito ad un aumento del numero di natanti/imbarcazioni anche dal punto di vista cumulativo. Vista la facile accessibilità del lago, il numero di visitatori è elevato sia in estate che in inverno, nel complesso pertanto, la pressione dei visitatori in quest'area è enorme durante tutto l'anno e l'attività di locazione natanti vi contribuisce in modo significativo. Con questo aumento cresce anche la pressione specialmente sulla fauna ittica e i loro *habitat* (accumulo di microplastiche, mozziconi di sigaretta o altri detriti, maggiore rischio di avvicinamento alle rive, con conseguente disturbo delle zone cruciali per la riproduzione dei pesci, percezione da parte dei pesci delle sagome delle imbarcazioni/natanti come una minaccia, alimentazione dei pesci con avanzi di cibo). Solo studi pluriennali e approfonditi possono illustrare eventuali effetti a lungo termine. Infine, non sono da escludere effetti cumulativi futuri derivanti da altre forme di turismo oltre a quello escursionistico, tra cui la balneazione, con o senza l'utilizzo di *stand-up paddle* - e le attività subacquee»).

2. - Con il ricorso R.G. n. 165/2025 il Comitato Lago di Braies ha impugnato anche il suddetto provvedimento negativo.

3. - Con un primo gruppo di censure il Comitato ricorrente deliberazione della Giunta provinciale n. 435 del 2025.

3.1. - Con il primo motivo, con riguardo alle modifiche al Piano di tutela delle acque della Provincia di Bolzano approvate con la deliberazione della Giunta provinciale n. 435 del 2022, deduce la violazione dell'art. 7, comma 2, del Piano il quale consentirebbe di derogare alla procedura ordinaria prevista per l'approvazione e la modifica del PTA solo in presenza di «modifiche non sostanziali» («Aggiornamenti, modifiche e integrazioni non sostanziali al piano vengono approvate dalla Giunta provinciale su proposta dell'agenzia per l'ambiente in deroga alla procedura di cui all'art. 6. Si considerano «non sostanziali», aggiornamenti, modifiche o integrazioni conseguenti a nuove disposizioni nazionali e comunitarie»). Secondo il ricorrente, solo la necessità di adeguare il Piano a leggi sopravvenute può fare considerare le modifiche «non sostanziali» e giustificare l'adozione della procedura semplificata. In tale prospettiva non sarebbe sufficiente sostenere che le modifiche al Piano erano rese necessarie dall'adeguamento dell'art. 26, commi 6, 7 e 8 a quanto previsto dal codice della nautica da diporto di cui al decreto legislativo n. 171 del 18 luglio 2005 e al decreto ministeriale del 1° settembre 2021 (recante: «Requisiti, formalità ed obblighi da ottemperare per l'utilizzazione dei natanti da diporto ovvero delle moto d'acqua ai fini di locazione o di noleggio per finalità ricreative o per usi turistici di carattere locale, nonché di appoggio alle immersioni subacquee a scopo sportivo o ricreativo nelle acque marittime e interne»), per quanto concerne le definizioni di imbarcazioni a motore, imbarcazioni e imbarcazioni a noleggio o natanti.

Pertanto, la delibera non espliciterebbe a quale specifica disposizione sopravvenuta la Provincia autonoma si sarebbe dovuta adeguare; e, per altro verso, nemmeno si tratterebbe di disposizioni sopravvenute rispetto all'approvazione del Piano (approvato nel 2021, quindi successivamente all'approvazione del citato codice della nautica da diporto).

Inoltre, nessuna disposizione del codice della nautica da diporto introduce limitazioni al numero di natanti di piccole dimensioni.

La modifica al Piano di tutela delle acque adottata dalla Giunta provinciale sarebbe, quindi, illegittima in quanto doveva essere attuata tramite la procedura ordinaria di cui all'art. 6 del Volume G del medesimo PTA, con tutte le garanzie ivi previste, tra le quali, in particolare, la possibilità di presentare osservazioni da parte dei privati cittadini e degli aventi diritto con l'onere per la pubblica amministrazione di prenderle in considerazione.

3.2. - Con il secondo motivo il Comitato Lago di Braies lamenta che la delibera della Giunta provinciale n. 435 del 17 giugno 2025 sia stata adottata in contrasto con il procedimento di valutazione d'incidenza avviato (con la nota 12 febbraio 2024 dell'Ufficio Natura), ai sensi dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010. In sostanza la Provincia di Bolzano avrebbe dovuto attendere gli esiti del procedimento intrapreso e della valutazione d'incidenza inviati dal ricorrente, e non, contraddittoriamente, emanare la delibera impugnata limitando (nei laghi con una superficie tra 4 e 50 ha, tra i quali il lago di Braies) il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio ad un totale di 10 e determinando, altresì, una violazione del diritto di partecipazione e difesa del ricorrente Comitato Lago di Braies (garantiti, invece, nello *screening* di incidenza di cui al citato art. 22), nonché dei principi di buon andamento e motivazione dell'azione amministrativa.



4. - Con i motivi del ricorso R.G. n. 165/2025 il Comitato contesta il rigetto della valutazione di incidenza sul sito Natura 2000, proposta dal Comitato, di cui al parere reso dall'Ufficio Natura con nota del 22 agosto 2025.

4.1. - Con il primo motivo, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità manifesta, contraddittorietà con i dati istruttori ed errore nei presupposti di fatto. Secondo il ricorrente, il parere sarebbe viziato sia sotto il profilo formale (asserita mancata considerazione di documentazione allegata) sia sotto il profilo tecnico (argomentazioni ritenute illogiche e contraddittorie), con particolare riferimento alla qualità delle acque, alla fauna ittica presente nel Lago e alla riduzione del numero di natanti utilizzabili.

In via subordinata, deduce l'illegittimità derivata degli atti impugnati in quanto fondati su un provvedimento - la delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 435 del 17 giugno 2025 - a sua volta illegittimo (per i motivi di cui al ricorso R.G. n. 115/2025, sopra esposti), in particolare per la previsione di un limite al numero di natanti.

4.2. - Con il secondo motivo, il Comitato rileva anche il vizio di competenza nell'adozione del parere negativo, atteso che l'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010 prevede che la valutazione d'incidenza dei piani o progetti che possano avere un'incidenza significativa sui siti appartenenti alla rete Natura 2000 è basata sul parere dell'esperto o incaricato della «Ripartizione provinciale Natura e paesaggio» ma il provvedimento finale è invece di competenza degli «organi individuali o collegiali preposti all'esame e all'approvazione dei piani e dei progetti» (art. 22, comma 2); nel caso di specie l'Ufficio Natura si sarebbe limitato a «inoltrare» il parere negativo degli esperti, senza alcuna valutazione (che, in teoria, come consentito dall'art. 22, comma 4, avrebbe potuto portare anche l'approvazione del progetto nonostante il parere negativo).

4.3. - Con gli ulteriori motivi (di cui alle pp. 16 ss. del ricorso R.G. n. 165/2025) il Comitato riproduce le censure già dedotte con il ricorso n. 115/2025.

5. - Resistono in giudizio la Provincia di Bolzano, l'Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano – Ufficio Demanio idrico e l'Ufficio Natura, Area Gestione aree protette, replicando a tutte le censure, nei due ricorsi, e sottolineando come la valutazione di incidenza abbia riguardato tutto il sito Natura 2000 (e non solo il lago di Braies) con riguardo alle ricadute e ai rischi in un arco pluriennale (il che sarebbe mancato nello *screening* effettuato dal Comitato).

6. - All'udienza del 13 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Preliminarmente, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 del Codice del processo amministrativo di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, stante l'evidente connessione sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo (norma del Codice del processo amministrativo applicabile nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 in forza del rinvio operato dall'art. 208 del medesimo regio decreto alle «norme del Titolo III, Capo II, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1504, delle leggi del Consiglio di Stato»).

8. - Ciò posto, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in relazione ai parametri che saranno indicati nell'esame del requisito della non manifesta infondatezza, nella parte in cui prevede che i ricorsi contro i «provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio decreto 15 luglio 1904, n. 523 [...]» appartengono alla cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche (d'ora in avanti, Tribunale superiore), escludendo in tal modo la possibilità di proporre i medesimi ricorsi presso un organo giurisdizionale di primo grado.

I) Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

I.1. - In primo luogo, vanno precisate le ragioni di rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Sotto questo profilo, occorre muovere dalla premessa che il ricorso in trattazione appartiene alla giurisdizione di legittimità, in unico grado, del Tribunale superiore, ai sensi dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, trattandosi di impugnazione di «provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio decreto 15 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del regio decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli articoli 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F».

In particolare, l'art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904, al primo comma, riserva «esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sovra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde».



Nel caso di specie, infatti, l'Autorità di bacino – alla quale, nella Regione siciliana, spettano le attribuzioni delineate nel citato art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904 – ha adottato l'impugnata ordinanza nell'esercizio dei generali poteri amministrativi di vigilanza e di ordine nella materia delle acque pubbliche.

La medesima ordinanza si basa inoltre, anche sull'art. 378 dell'All. F. della legge n. 2248 del 1865.

Pertanto, la situazione giuridica soggettiva riconoscibile in capo all'Anas (quale destinataria dell'ordinanza) è quella tipica che fronteggia il potere amministrativo, vale a dire una situazione giuridica di interesse legittimo. L'intermediazione rappresentata dal provvedimento amministrativo, quale esito dell'esercizio del potere amministrativo, radica quindi la giurisdizione presso il giudice amministrativo specializzato, ai sensi del richiamato art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto n. 1175 del 1933.

I.2 - La norma oggetto della questione di costituzionalità è applicabile nella definizione della controversia in esame nella misura in cui incide sulla capacità del giudice e sulle sue attribuzioni funzionali, «ben potendo, *in limine litis*, ogni giudice investire questa Corte della verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento, e ciò anche a prescindere dalle conseguenze processuali che derivino dalla violazione delle disposizioni che regolano tale legittimazione; [...] siffatta facoltà discende, infatti, dal potere-dovere del giudice di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano (sentenza n. 71 del 1975); [...] a ragionare diversamente, tali norme verrebbero inammissibilmente a godere di una sorta di immunità rispetto al controllo di costituzionalità» (Corte costituzionale n. 258 del 2016).

Va sottolineato, sotto questo profilo, che in un sistema imperniato sul doppio grado di giurisdizione detta controversia (rientrante - come rilevato - nell'ambito dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933) non dovrebbe essere trattata direttamente davanti al Tribunale superiore di riesame anche nel merito della controversia.

Il Tribunale superiore è, infatti, un organo giurisdizionale superiore, in quanto centralizzato con competenze sull'intero territorio nazionale e accentrato presso la Corte di cassazione, come dimostrato da vari indici normativi (desumibili, tra gli altri, dagli articoli 4 e 33, primo comma, del regio decreto n. 1578 del 1933; 209, secondo comma, e 139, ultimo comma, del regio decreto n. 1775 del 1933), nonché dal regime impugnatorio delle sentenze solo dinanzi alle Sezioni Unite e non dinanzi alle Sezioni semplici (cui è equiparato come grado) e dal modo in cui il Tribunale superiore è composto per legge (da magistrati che svolgono le loro funzioni presso gli organi di vertice delle rispettive giurisdizioni, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato, nei quali restano incardinati, *cf.* Corte costituzionale n. 118 del 1993). Pertanto, la rilevanza della questione di costituzionalità si palesa anche nel senso che se l'ordinamento, per le vie controversie in parola, contemplasse (come sembra imposto dall'art. 125 Cost.) un organo di giustizia territoriale di primo grado, il Tribunale superiore non potrebbe esercitare la propria *potestas iudicandi* sulla controversia proposta direttamente e dovrebbe dichiarare il ricorso inammissibile.

L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità del citato art. 143 finirebbe quindi per incidere sulla legittimazione del Tribunale superiore a trattare un determinato procedimento (Corte costituzionale n. 258 del 2016).

I.3. - In altri termini, la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 143, che esclude il doppio grado di giurisdizione, prevedendo l'impugnazione diretta di provvedimenti amministrativi dinanzi a un organo giurisdizionale centrale o superiore, come il Tribunale superiore, si manifesta sul piano della potestà, non esauritasi, di *ius dicere* del giudice rimettente, conformata dalla legge con modalità di dubbia costituzionalità (quale giudice in unico grado di merito).

I.4. - Non appare superfluo osservare che, in punto di rilevanza della questione di costituzionalità, la Corte ha avuto occasione di affermare che «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. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Per contro, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le tante, sentenze n. 193, n. 183 e n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021). Inoltre, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e rispetto a esso questa Corte effettua un controllo meramente «esterno», limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze 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 interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020)» (così, Corte costituzionale n. 164/2023).

I.5. - In senso diverso non sembra potersi invocare il precedente di cui alla sentenza n. 204 del 2024 che, pur avendo dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate da diverse Corti di giustizia tributaria nei confronti della disciplina legislativa che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze la competenza gestionale e



di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria, in contrasto con i principi di autonomia e di indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, ha ribadito che ai fini del giudizio di rilevanza occorre verificare la «necessaria relazione di dipendenza funzionale» tra giudizio *a quo* e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale: relazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve assumere i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l'impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della deliberazione della *quaestio* pregiudicante (sentenza n. 164 del 2017)» (punto 8 del Considerato in diritto). Relazione che si ritrova in tutti quei casi in cui si ravvisi «una incidenza diretta [delle] norme [censurate] con l'oggetto del giudizio *a quo*» (cfr. ancora la sentenza n. 204 del 2024, sempre al punto 8, che prosegue richiamando, quali precedenti conformi, la sentenza n. 237 del 2013 concernente la «legittimità costituzionale di norme che avevano disposto la soppressione di diversi uffici giudiziari: oggetto del giudizio di costituzionalità era, in quella sede, la potestà di *ius dicere* dei giudici rimettenti, direttamente e immediatamente dipendente dalle norme censurate. Nessun dubbio poteva sussistere, pertanto, sulla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale» e la sentenza n. 18 del 1989 in cui il giudizio aveva per oggetto «la struttura e la composizione dell'organo giudicante e [...] lo *status* di giudice, la sua composizione, [...] le garanzie e i doveri che riguardano il suo operare, tutti aspetti ontologicamente rilevanti nell'ambito dei relativi procedimenti dai quali le questioni provenivano»).

II) Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in relazione ai seguenti parametri costituzionali: art. 125 Cost., per la configurazione della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie indicate nell'art. 143 (nella specie, lettera *a*) del regio decreto n. 1775 del 1933) come giurisdizione diretta e in unico grado, anziché come giurisdizione di appello e, di conseguenza, per la mancata previsione del doppio grado di giurisdizione; art. 3, primo comma, Cost., per la irragionevolezza e disparità di trattamento con riguardo alle modalità della tutela processuale di identiche situazioni soggettive di interesse legittimo; art. 113, secondo comma, Cost., per la limitazione della tutela degli interessi legittimi in conseguenza della conformazione sul piano processuale dei rimedi impugnatori sui provvedimenti amministrativi nella materia delle acque pubbliche; art. 24, primo e secondo comma, per le negative conseguenze della mancata previsione del doppio grado di giurisdizione sul piano dell'effettività della tutela giurisdizionale.

II.1. - La norma di cui all'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, si pone in contrasto, innanzitutto, con gli articoli 3, primo comma, 113, secondo comma, e 125, primo comma, della Costituzione, giacché la mancata previsione di un organo giurisdizionale di primo grado determina una disarmonia irragionevole tra l'ordinamento processuale della giustizia amministrativa facente capo al plesso TAR-Consiglio di Stato, organizzato intorno alla regola generale del doppio grado di giurisdizione (salvo specifiche eccezioni che non riguardano comunque il giudizio di cognizione: cfr. art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere *a*) e *b*), del Codice del processo amministrativo approvato col decreto legislativo n. 104 del 2010), e la struttura del processo davanti al Tribunale superiore nella quale si prevede un unico grado di giurisdizione.

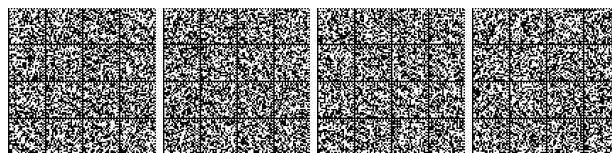
In secondo luogo, il citato art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, appare costituzionalmente illegittimo in riferimento all'art. 125, primo comma, Cost. che, in termini generali, prevede l'istituzione in ciascuna Regione di «organi di giustizia amministrativa di primo grado».

II.2. - Il dubbio di costituzionalità si basa, quindi, su due diverse argomentazioni, ciascuna autonoma e autosufficiente ma convergenti.

La prima è così sintetizzabile: «[l]a specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato – quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione - del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (Corte costituzionale n. 42 del 1991, punto 2.2. del Considerato in diritto, sulla quale si tornerà più avanti).

La seconda argomentazione è la seguente: «per il processo amministrativo il doppio grado di giudizio ha valore di regola costituzionale (art. 125 Cost.; Corte costituzionale, 12 marzo 1975, n. 61, e 1° febbraio 1982, n. 8; Cass., Sez. un., 15 dicembre 1983, n. 7409), e i casi di giurisdizione in unico grado davanti al Consiglio di Stato devono ritenersi eccezionali e basarsi su una espressa previsione normativa, anche dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 395/1988» (così Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 16 del 2024).

Sembra corretto, quindi, muovere dal sicuro riconoscimento che il principio del doppio grado della giurisdizione amministrativa ha copertura costituzionale nell'art. 125 Cost.: in tal senso la prima sentenza della Corte costituzionale è la n. 8 del 1982 che si esprime riguardo sia al giudizio di merito sia al processo incidentale cautelare, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, ultimo comma, della legge 3 gennaio 1978, n. 1, il quale escludeva l'appellabilità al Consiglio di Stato delle ordinanze dei tribunali amministrativi regionali che si pronunciavano sulla domanda di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo impugnato.



II.3. - La suddetta questione di costituzionalità non risulta essere mai stata sollevata.

Invero, la sentenza del Tribunale superiore del 29 settembre 1993, n. 92, dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, con la seguente motivazione: «[...] la Corte costituzionale, secondo la quale il principio del doppio grado trova copertura nella giurisdizione amministrativa, attesa la disciplina differenziata di cui all'art. 125, secondo comma, Cost. (che prevede tribunali amministrativi di primo grado, soggetti come tali al giudizio di appello davanti al Consiglio di Stato), ha affermato che tale principio non ha rilevanza costituzionale rispetto alla giurisdizione ordinaria ed a quella speciale (1° febbraio 1982, n. 8; 15 aprile 1981, n. 62)» (nello stesso senso Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 10 luglio 1991, n. 7659; 26 novembre 1990, n. 11362).

Tuttavia, ad avviso del Collegio, la questione dev'essere riesaminata, in considerazione sia della successiva evoluzione del diritto vivente, sia dell'assenza di precedenti specifici della Corte costituzionale riguardanti la questione dell'unicità del grado nella giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore, sia perché nel citato precedente del Tribunale superiore la questione era stata proposta esclusivamente nei termini di una diretta violazione dell'art. 125 (interpretato peraltro in senso estremamente restrittivo, escludendo cioè che il riferimento ivi presente agli «organi di giustizia amministrativa di primo grado» fosse idoneo a comprendere il Tribunale superiore e quindi anche controversie aventi la medesima natura di quelle attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato); e comunque senza esaminare il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento delle controversie amministrative attribuite al Tribunale superiore rispetto alle analoghe controversie attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato, per la mancata previsione solo nelle prime del doppio grado di giurisdizione di merito.

II.4. Come si è osservato, l'orientamento seguito dal Tribunale superiore nel 1993 si basa sull'assunto che il doppio grado di giurisdizione sia previsto unicamente con riferimento alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR-Consiglio di Stato). Tuttavia, sebbene nella giurisprudenza costituzionale si ritrovino sporadici precedenti che accostano l'art. 125 Cost. al plesso TAR-Consiglio di Stato, si ritiene che queste precedenti non facciano escludere l'applicabilità in via diretta della suddetta disposizione costituzionale alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore né la possibilità di invocare la normativa sulla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR-Consiglio di Stato) quale *tertium comparationis* ai fini dell'estensione del doppio grado alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore.

Tali precedenti (tra i quali le sentenze costituzionali n. 62 del 1981 e n. 301 del 1986), infatti, si riferiscono prevalentemente a giudizi pendenti dinanzi alla giurisdizione ordinaria, nella quale, come è noto, il doppio grado di giurisdizione non ha copertura costituzionale (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 34 e 58 del 2020). Per quanto riguarda la sentenza n. 52 del 1984, che riguardava i giudizi di unico grado dinanzi alla Corte dei conti in materia pensionistica dei dipendenti dello Stato, questa non sembra utile per sostenere una opposta opzione ermeneutica, sia perché superata dalla successiva introduzione dell'appello anche in tali giudizi, sia perché si tratta di materia non amministrativa in senso proprio, avendo ad oggetto diritti soggettivi e non interessi legittimi e regolata in ambito processuale da un rito diverso da quello amministrativo proprio dei giudizi presso il TAR, il Consiglio di Stato e il Tribunale superiore (nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 trova applicazione il codice del processo amministrativo, in forza del rinvio operato nell'art. 208 del medesimo regio decreto - per tutte *cfr.* Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 31 maggio 2023, n. 15281; 13 ottobre 2017, n. 24146 - salve specifiche disposizioni processuali relative al rito delle acque, caratterizzato da limitate peculiarità, tra le quali la fase monocratica davanti al Giudice delegato all'istruttoria e il particolare rimedio della rettificazione).

Inoltre, il testo della Costituzione, nelle disposizioni sulla magistratura, e in particolare sulla giurisdizione amministrativa, non si riferisce al solo Consiglio di Stato ma anche, in senso estensivo, agli «altri organi di giustizia amministrativa» (art. 103, comma 1, Cost.), con una formula certamente idonea a ricomprendere anche il Tribunale superiore nell'esercizio della sua giurisdizione diretta, ai sensi dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933; formula che si ritrova, in termini sostanzialmente identici, nell'art. 125 Cost., che attribuisce agli «organi di giustizia amministrativa...» da istituire nelle regioni la funzione giurisdizionale amministrativa di primo grado.

II.5. La questione del doppio grado della giurisdizione, non prevista nelle materie di giurisdizione amministrativa diretta *ex art.* 143 del regio decreto n. 1775 del 1933, dovrebbe essere valutata considerando i caratteri attuali (coerenti con le origini) di siffatta giurisdizione del Tribunale superiore, che confermano senza dubbio la sua piena omogeneità alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria».

Il Tribunale superiore ebbe a sostituire la quarta e quinta sezione (anche per il merito) del Consiglio di Stato nella materia delle acque (anche per questo - e per la presenza paritaria di consiglieri di Stato e di cassazione nel collegio, oltre che per la presenza di un esperto tecnico - esso è considerato giudice amministrativo «specializzato»: *ex plurimis*, Cass., Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534; 20 giugno 2012, n. 10148; 21 ottobre 2009, n. 22237); esercita



una giurisdizione generale di legittimità (e in alcuni casi anche di merito) come i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato; la stessa composizione attuale del collegio giudicante del Tribunale superiore con l'intervento di sette votanti (nelle controversie amministrative) rispecchia quella originaria del Consiglio di Stato (art. 43 del regio decreto n. 1054 del 1924); come si è detto, nelle predette controversie *ex art.* 143 del regio decreto del 1933 il Tribunale superiore applica le stesse norme del codice del processo amministrativo (oltre alle stesse norme amministrative rilevanti sul piano sostanziale, a partire dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento e sul provvedimento amministrativo), è anch'esso giudice degli interessi legittimi ed esercita tendenzialmente gli stessi poteri dei giudici amministrativi «ordinari».

Ad analoga conclusione si dovrebbe giungere pur volendo in ipotesi configurare il Tribunale superiore, in senso unitario, come organo giurisdizionale appartenente alla giurisdizione ordinaria in ogni tipologia di giudizio, ipotesi cui, peraltro, osterebbe il fatto di non essere menzionato nell'ordinamento giudiziario, né sottoposto - come organo - al potere regolatorio del Consiglio Superiore della magistratura o del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Tale configurazione, infatti, non muterebbe la natura amministrativa delle controversie di cui al citato art. 143 - aventi ad oggetto posizioni di interesse legittimo - né il rito amministrativo applicabile.

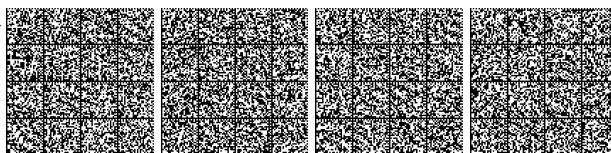
II.6. Un argomento storico-sistematico conferma il dubbio di legittimità costituzionale qui proposto.

Occorre risalire al 1916 quando (con d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664) fu costituito un unico organo (il «Tribunale delle acque pubbliche») avente sede in Roma, competente sull'intero territorio nazionale e sulla generalità delle situazioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) relative alla materia, che giudicava sempre in unico grado di merito. L'intervento normativo suscitò critiche sia per l'unicità della sede giudiziaria sia per l'unicità del grado di giudizio, che indussero il legislatore a intervenire con il regio decreto-legge 9 ottobre 1919, n. 2161, che istituì i Tribunali territoriali delle acque (successivamente denominati «regionali») e introdusse il doppio grado di giudizio, dinanzi al neo-istituito Tribunale superiore delle acque, limitatamente alle controversie sui diritti soggettivi, mentre per le controversie sugli interessi legittimi che precedentemente erano attribuite al Consiglio di Stato (e poi, in forza delle lettere *d*) ed *e*) dell'art. 35 del d.lgt. n. 1664 del 1916, al Tribunale delle acque) era (ed è tuttora) previsto invece un unico grado di giudizio. Come rilevato anche in dottrina, ciò si spiegava perché la tutela degli interessi legittimi era garantita in unico grado di giudizio avanti al Consiglio di Stato; pertanto, anche la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque pubbliche doveva seguire la medesima sorte. Una diretta conferma di ciò è nella Relazione dell'Ufficio centrale del Senato del Regno (relatore Rolandi Ricci, in atti parlamentari, n. 316-A, 327-A e 416-A, p. 13, legislatura XXIV - 1 sessione 1913-18), ove si evidenziava che solo per le controversie sui diritti soggettivi appariva «opportuno il doppio esame di merito» poiché per i ricorsi prima devoluti al Consiglio di Stato «la natura e i confini del giudizio di legittimità e dello speciale giudizio di merito richiedono, allo stato attuale della legislazione italiana, che esso, come già dinanzi al Consiglio di Stato, e come ancor oggi per ogni altro interesse legittimo, la cui tutela è rimasta affidata al Consiglio stesso, si esaurisca in un solo stadio, salvo il controllo della corte regolatrice delle competenze nella sola ipotesi di incompetenza o di eccesso di potere». La dottrina ha evidenziato in modo condivisibile come la tutela giurisdizionale sugli interessi legittimi in materia di acque pubbliche fosse stata tarata conformemente allo stato della legislazione allora vigente, nel senso che la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque seguiva (e doveva seguire) la medesima sorte (della tutela) degli interessi legittimi dinanzi al Consiglio di Stato, nella consapevolezza che al mutare della legislazione si sarebbe dovuto mutare anche la modalità della tutela in materia di acque (esemplificativa di un simile approccio è la sentenza costituzionale n. 42 del 1991, sulla quale *infra*).

Il mutamento è avvenuto con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali nel 1971, in attuazione dell'art. 125 Cost., che ha introdotto i due gradi di giudizio davanti al giudice amministrativo, rendendo costituzionalmente disarmica l'unicità del grado di giudizio che è rimasta nelle controversie amministrative nella materia delle acque.

È significativo che il Codice del processo amministrativo abbia dovuto prevedere espressamente la salvezza delle attribuzioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche (art. 133, comma 1, lettera *b*) in materia di concessioni e lettera *f*) in materia urbanistica ed edilizia), poiché, altrimenti, tali attribuzioni sarebbero rientrate *naturaliter* nella giurisdizione del plesso TAR-Consiglio di Stato.

Nel diritto vivente è acquisito che «l'unicità e l'unitarietà della tutela degli interessi legittimi costituisce un principio generale della giurisdizione di ogni giudice amministrativo e quindi anche del Tribunale superiore delle acque pubbliche» (Cass., Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534). L'evoluzione della giurisdizione delle acque è avvenuta storicamente, in via giurisprudenziale, a specchio di quella amministrativa generale: un vero e proprio recepimento progressivo degli istituti tipici di quest'ultima, che ha consentito di ammettere, dinanzi al Tribunale superiore, l'azione risarcitoria (Cass., Sez. unite da ultimo citate), il giudizio di ottemperanza (Trib. sup., 20 gennaio 1995, n. 7), il giudizio sul silenzio (Trib. sup. 12 settembre 2014, n. 186), il ricorso per motivi aggiunti (Cass., Sezioni unite civili, 27 febbraio 2008, n. 5080) e persino il doppio grado della tutela cautelare (Trib. sup. 28 maggio 2001, n. 178).



II.7. Nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» la giurisprudenza costituzionale ha escluso la necessità del doppio grado esclusivamente in alcuni ricorsi in cui è prevista la competenza del Consiglio di Stato in unico grado per l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato (sentenza n. 395 del 1988). Tale ipotesi normativa, invero, non inficia il rilievo delle norme sulla giurisdizione amministrativa generale come *tertium comparationis*, ai fini della estensione del doppio grado di giurisdizione alle controversie amministrative dinanzi al Tribunale superiore. L'affermazione secondo cui «nessun'altra norma della Costituzione indica il Consiglio di Stato come giudice solo di secondo grado» (sentenza n. 395/1988) si giustifica piuttosto per la peculiarità dell'oggetto della giurisdizione (in unico grado) in questione che è limitata a ipotesi del tutto residuali (in alcuni casi di ottemperanza: cfr. attualmente l'art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere a) e b), del Codice del processo amministrativo) che non snaturano la configurazione del Consiglio di Stato come organo giurisdizionale di appello, mentre la giurisdizione in unico grado del Tribunale superiore riguarda la totalità delle controversie (non solo quelle in ottemperanza) ad esso devolute nell'ambito della sua giurisdizione diretta.

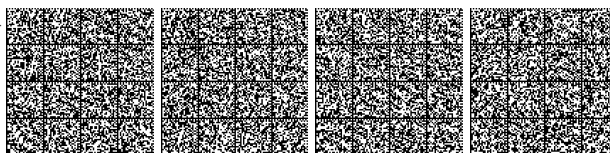
La possibilità di utilizzare la disciplina relativa al plesso Tar-Consiglio di Stato come *tertium comparationis* nelle valutazioni di legittimità costituzionale della disciplina relativa alla giurisdizione diretta del Tribunale superiore, è affermata espressamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 42 del 1991, di cui si riportano i seguenti passaggi argomentativi: «Va ricordato che, nella materia delle acque pubbliche, i rimedi avverso gli atti amministrativi illegittimi sono stati disciplinati, nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in conformità al sistema - all'epoca vigente - dettato, per la giurisdizione generale di legittimità degli atti amministrativi, dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), il cui art. 34 poneva la regola della definitività del provvedimento come presupposto per l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Difatti, la disciplina dettata per il Consiglio di Stato, in quanto diretta a regolare una giurisdizione generale, non legata cioè ad una determinata materia, è stata sempre considerata il prototipo del sistema di giustizia amministrativa. Ed è per questa ragione che il legislatore ha uniformato ad essa la disciplina speciale, in materia di acque pubbliche, non ravvisando evidentemente, in ragione della specialità della materia, alcuna ulteriore esigenza di differenziazione oltre quella della diversità della sede giudiziaria. In tale ordine di idee l'art. 105, terzo comma, del testo unico del 1933, n. 1775 - richiamato, nell'ordinanza di rinvio, quale norma regolante la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - ha stabilito che, avverso i provvedimenti dell'Ufficio del Genio civile, è ammesso ricorso gerarchico al Ministro dei lavori pubblici e l'art. 143, primo comma, del testo unico stesso (cioè, la norma espressamente impugnata) ha attribuito al Tribunale superiore delle acque pubbliche la cognizione dei ricorsi in sede giurisdizionale solo avverso i provvedimenti definitivi. Con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, le condizioni per l'accesso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, cioè nel sistema che costituisce il prototipo, sono state modificate, avendo la legge citata previsto all'art. 2 - invocato dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* - la possibilità del ricorso diretto al giudice amministrativo contro atti e provvedimenti emessi dagli organi periferici dello Stato, senza più condizionare il ricorso al requisito della definitività dell'atto amministrativo impugnato.

Conseguentemente, l'art. 20, della legge del 1971, n. 1034, anch'esso invocato come *tertium comparationis*, nell'intento di evitare che l'accesso alla tutela giurisdizionale possa comunque essere ostacolato dalla preventiva proposizione di ricorsi amministrativi, ha stabilito che, nei casi in cui contro atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato sia presentato ricorso in via gerarchica, il ricorso al tribunale amministrativo regionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato.

La cennata modifica della disciplina generale, rispetto al precedente sistema, è confermata dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), il quale dispone che, decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato e esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente.

Affermato il principio della facoltatività dei ricorsi amministrativi e venuta meno nel sistema generale di giustizia amministrativa la regola della definitività, non può giustificarsi il mantenimento di questa regola per i ricorsi al Tribunale superiore delle acque, una volta che il legislatore ha ritenuto, in via generale, più confacente alle esigenze della tutela del cittadino, nei confronti degli atti amministrativi illegittimi, la possibilità di accesso diretto alla tutela giurisdizionale senza la necessaria intermediazione, prima prevista, del ricorso amministrativo. Ciò non senza considerare che il condizionamento, nella specie, del ricorso giurisdizionale al preventivo esperimento del ricorso gerarchico impedisce, prima della definizione di questo rimedio, la possibilità della tutela cautelare, sotto la forma della sospensione - da parte del giudice - degli atti emanati dall'ufficio del genio civile, tutela che, invece, una volta ammessa nei confronti della generalità degli atti amministrativi, non potrebbe essere limitata per questa particolare categoria di atti, se non in presenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla diversità di trattamento (sentenza n. 284 del 1974).



La specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato:

quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione;

del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (punti 2.1. e 2.2. del *Considerato in diritto*).

Nella stessa sentenza la Corte, respingendo la tesi della diversità di disciplina ovvero della specialità del Tribunale superiore avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato (secondo la quale «la diversità delle situazioni poste a raffronto - in un caso, giurisdizione accentrata e in unico grado e, nell'altro, giurisdizione decentrata e strutturata in doppio grado - dimostra la non arbitrarietà della differente disciplina»: punto 2 del Ritenuto in fatto), ha chiarito che «[u]na volta che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo di legittimità è stato ammesso anche nei confronti di provvedimenti non definitivi, l'esigenza di uniformità della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura, testé posta in risalto, non può non condurre perciò alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, del testo unico sulle acque approvato con regio decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui prevede che il ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche è ammesso solo avverso i provvedimenti definitivi» (sentenza 42 del 1991, punto 2.2, ultimo paragrafo).

In effetti, come è stato rilevato anche in dottrina, è arduo dimostrare che i profili di specialità del Tribunale superiore che non sussistono tra processo amministrativo e rito speciale delle acque per quanto riguarda l'instaurazione del processo, sussistano invece, e giustifichino l'elusione dell'art. 3 Cost. e della garanzia del doppio grado, nel corso dello stesso giudizio.

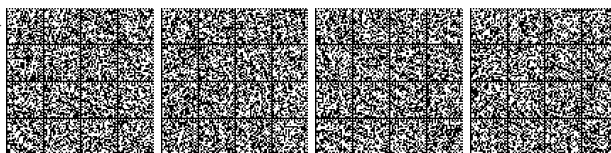
In accordo con la dottrina, il Consiglio superiore della magistratura non mancò di evidenziare come lasci «indubbiamente insoddisfatti l'esclusione del doppio grado di giurisdizione nelle materie di cui all'art. 143 del testo unico acque pubbliche...» (nel parere reso con deliberazione del 10 ottobre 2002 su richiesta del Ministro della giustizia sul d.d.l. del 6 settembre 2002, recante abolizione dei Tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

II.8. - Una operazione ermeneutica simile a (e più incisiva di) quella qui proposta è riferibile alla sentenza n. 190 del 1985 (richiamata dalla citata pronuncia n. 42 del 1991) per avere utilizzato come *tertium comparationis* una disposizione di legge relativa alla giurisdizione ordinaria (art. 423, secondo comma, c.p.c.) per dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 21, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR) relativa a una diversa giurisdizione (amministrativa esclusiva), al fine di estendere al processo amministrativo (e ai dipendenti pubblici) le tutele cautelari patrimoniali e d'urgenza già previste nel rito ordinario del lavoro a salvaguardia dei dipendenti privati ed eliminare la differenza di trattamento tra dipendenti pubblici e privati riguardo alla tutela in via cautelare e d'urgenza.

II.9. - In altra occasione, la Corte ha operato una diretta equiparazione tra le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore (in cognizione diretta ex art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933) e quelle attribuite alla giurisdizione amministrativa «ordinaria», basando la distinzione esclusivamente sulla specialità del Tribunale superiore rispetto al plesso ordinario TAR-Consiglio di Stato. Il Tribunale superiore è un organo «a composizione mista (magistrati della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, esperti tecnici) previsto e disciplinato dal regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1175, [con] carattere di specialità, in ragione della competenza sulla materia trattata [...]», avente «cognizione di appello [con cinque componenti] in ordine alle pronunce dei Tribunali regionali e cognizione diretta per l'impugnazione di provvedimenti in materia di acque [con sette componenti], altrimenti deferibili alla giurisdizione amministrativa» (Corte cost. n. 118 del 1993; sul carattere «speciale» della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie in unico grado *cfr.* anche Corte costituzionale n. 76 del 1961).

Tale rilievo non solo giustifica il riferimento, quale *tertium comparationis*, alla differente struttura (sotto il profilo del doppio grado) del processo amministrativo «ordinario», ma costituisce anche un ulteriore motivo di irragionevolezza della speciale disciplina impugnatoria (in unico grado di merito) riservata alle (sole) controversie amministrative devolute al Tribunale superiore. Se, infatti, quando sono competenti i Tribunali regionali delle acque pubbliche (organi della giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi) è previsto il doppio grado di giudizio (anche se per la giurisdizione ordinaria il principio non è costituzionalizzato), non è chiaro perché innanzi al Tribunale superiore quale giudice amministrativo, per il quale invece è costituzionalizzato il doppio grado di giudizio, vi debba essere una tutela dimidiata, il che si traduce anche in una violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. che non tollera limitazioni della tutela degli interessi legittimi, con effetti negativi sulla effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

II.10. - Date queste premesse e considerando «la necessità che le opposte posizioni del privato e della pubblica amministrazione trovino la più piena e completa valutazione da parte del giudice amministrativo» (Corte cost. n. 8 del 1982), è da ritenere che il principio del doppio grado di giurisdizione (con la previsione di un organo giurisdizionale



di primo grado e la possibilità di riesame dei provvedimenti decisori in appello) non possa non trovare applicazione nei riguardi della porzione di giurisdizione amministrativa che si svolge presso il Tribunale superiore, nei giudizi *ex art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933*. Né tale conclusione sembra ostacolata dalla lettera dell'art. 125, che anzi, come si è già osservato, facendo ampio riferimento agli «organi di giustizia amministrativa di primo grado», non dovrebbe essere restrittivamente intesa come mero richiamo ai tribunali amministrativi regionali, dal momento che non tutte le controversie amministrative appartengono alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (e si osservi, altresì, che anche l'art. 103, primo comma, Cost. rimanda ad «altri organi della giustizia amministrativa» diversi dal Consiglio di Stato, tra i quali è incluso, «in posizione eminente» secondo una dottrina classica, il Tribunale superiore).

II.11. - La mancanza di un primo grado, e quindi di un doppio grado «di merito» in cui il Tribunale superiore (o il Consiglio di Stato) assumerebbe il ruolo di giudice d'appello, non sembra possa essere surrogata dalla previsione del ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione (*ex art. 201 del regio decreto n. 1775 del 1933* che lo consentiva «soltanto per incompetenza ed eccesso di potere giurisdizionale», ma oggi proponibile per tutti i motivi di cui all'art. 360 codice di procedura civile a seguito di una complessa interpretazione «adeguatrice» delle Sezioni unite, *cfr.* Corte costituzionale n. 247 del 1995).

Pur non volendo accedere alla tesi di una autorevole dottrina, che attribuisce all'art. 125 Cost. un carattere pervasivo e generale di tutto il sistema processuale e vede in esso una applicazione dell'art. 24 Cost. che, riferendo l'inviolabilità della difesa ad «ogni stato e grado del giudizio», sembra considerare la presenza del gravame di merito come una condizione normale in tutti i tipi di giurisdizione, dovrebbe considerarsi, limitatamente alle controversie amministrative di legittimità per le quali l'art. 125 Cost. garantisce il doppio grado di giudizio, che solo l'appello implica una *cognitio causae* tendenzialmente piena e può evitare l'immodificabilità della decisione assunta dal giudice di primo grado sotto il profilo fattuale (dovendosi anche considerare la limitazione del controllo cassatorio sulla motivazione delle sentenze a seguito della riforma processuale intervenuta sul n. 5 dell'art. 360 codice di procedura civile, con decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012).

L'art. 111, comma 7, Cost., al quale è stato ricondotto il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Tribunale superiore, configura un mezzo di impugnazione che ha ad oggetto sentenze, cioè provvedimenti che definiscono il giudizio di merito, sia esso strutturato in un unico grado (come sarebbe costituzionalmente possibile per le controversie che non rientrano nella giurisdizione amministrativa e che pertanto non sono coperte dalla previsione dell'art. 125 Cost.), sia esso incentrato sul doppio grado di giudizio (come di regola previsto nel processo amministrativo e, invero, anche nel sistema delle impugnazioni nel processo civile). Per un verso, quindi, l'art. 111 Cost. non si occupa della struttura del processo dal quale scaturisce la sentenza oggetto del ricorso per cassazione; per altro verso, il ricorso per cassazione non configura un mezzo impugnatorio equiparabile o sovrapponibile all'appello (come «cognizione di merito»: Corte costituzionale n. 62 del 1981), che è l'unico strumento idoneo a garantire un vaglio approfondito sulle questioni fattuali e specialistiche.

Del resto, una ipotetica mutazione delle funzioni Corte di cassazione da giudice di legittimità a giudice di merito sarebbe «in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 111 della Costituzione, che, al penultimo comma, dispone che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge”» (messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2006).

II.11.1. - Peraltro, in conseguenza della realizzata estensione del sindacato cassatorio sulle sentenze del Tribunale superiore nelle controversie di cui all'art. 143 regio decreto del 1933, è diventato concreto e grave il rischio del formarsi di due parallele e non comunicanti nomofilachie del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, riguardanti controversie di natura amministrativa aventi ad oggetto identiche situazioni di interesse legittimo nella stessa materia, tenuto conto delle interferenze (ad esempio, in tema di energia) e della sovrapposizione per inclusione della materia dell'acqua per come disciplinata nel regio decreto del 1933 (in relazione alle competenze del Tribunale superiore ai sensi dell'art. 143) nella più vasta materia dell'ambiente e del paesaggio. La materia dell'energia, ad esempio, è attribuita - di regola - alla giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali nelle «controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, ivi comprese quelle inerenti l'energia da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto [...]» (art. 133, comma 1, lettera o), cod. proc. amm.), dalle quali sono escluse le sole controversie (sulle concessioni) in tema di energia idroelettrica (*cfr.* anche l'art. 133, comma 1, lettera z-*quinquies*, cod. proc. amm. che prevede la giurisdizione esclusiva sulle attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia).



Con riguardo ad altri aspetti, la progressiva integrazione funzionale tra la materia disciplinata nel testo unico del 1933 e le materie dell'ambiente (Codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006) e del paesaggio (Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, *cf.* art. 142) costituisce esito della interrelazione tra gli ecosistemi terrestri e acquatici, testimoniata dall'introduzione di una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche ad opera già delle leggi n. 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) e 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche, *cd.* legge Galli). Quest'ultima stabilì che «qualsiasi uso delle acque» dovesse salvaguardare le «aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (art. 1, secondo comma), cui fece seguito l'affermazione della Corte secondo cui tutte le acque superficiali vadano protette a garanzia di «uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale» (sentenza n. 419 del 1996), con i successivi riferimenti al Codice dell'ambiente (*ex plurimis*, n. 93 del 2017, n. 142 del 2010, n. 246 del 2009) e al Codice del paesaggio (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2021, n. 66 del 2018). Gran parte della normativa sulle acque (ad es., la direttiva quadro 2000/60/CE per l'azione comunitaria in materia di acque) è stata adottata sulla base dell'art. 192 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già 175 TCE) riguardante la materia dell'ambiente (*cf.* anche la Convenzione di Aarhus ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108, e sottoscritta dall'Unione europea nel 1998 che ne ha recepito le disposizioni nel c.d. regolamento Aarhus).

L'impianto originario del regio decreto n. 1775 del 1933 era costruito attorno a una disciplina della risorsa idrica (come bene economico) prevalentemente orientata a soddisfare le esigenze della produzione energetica, e in particolare di quella idroelettrica. Tuttavia, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 57 del 2026), «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 decreto legislativo n. 152 del 2006 ha attribuito rilievo primario alla tutela delle acque per il profilo ambientale». In effetti, l'evoluzione normativa ha profondamente modificato l'impostazione originaria che ispirava il testo unico del 1933, introducendo una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche, nella quale lo sfruttamento produttivo dell'acqua è subordinato alle esigenze di tutela dell'ecosistema, nell'ambito di un sistema integrato di protezione dell'ambiente, comprensivo della biosfera, dei corpi idrici e del paesaggio, volto a garantire standard uniformi e inderogabili sull'intero territorio nazionale, in coerenza con la concezione dell'ambiente consacrata dal novellato art. 9, terzo comma, Cost. («La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni») e con il riparto delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sulla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

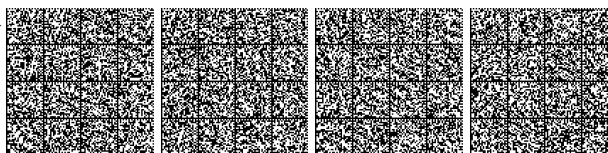
In altri termini, la disciplina del regio decreto n. 1775 del 1933 ha progressivamente perduto la propria autonomia sistemica, operando in funzione ancillare e servente rispetto alle discipline dell'ambiente e del paesaggio che ne orientano l'interpretazione e ne condizionano l'applicazione (si pensi alle valutazioni di impatto ambientale e alle autorizzazioni paesaggistiche occorrenti per la realizzazione degli impianti idroelettrici, ecc.), con evidenti ricadute sul piano della tutela giurisdizionale e della nomofilachia che è attualmente ripartita tra più Corti — il Consiglio di Stato prevalentemente (anche in sede di giurisdizione esclusiva: *cf.* art. 133, comma 1, lettera s), cod. proc. amm. in tema di danno ambientale) e le Sezioni Unite della Corte di cassazione limitatamente alla impugnazione delle sentenze del Tribunale superiore — sulle medesime situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo e, soprattutto, nella stessa materia ambientale. Anche per questi profili appare evidente l'incongruenza di una visione del ricorso per cassazione come surrogato dell'appello mancante nel sistema giurisdizionale delle acque pubbliche.

La previsione del ricorso per cassazione non appare idonea, quindi, anche dal punto di vista poc'anzi considerato, a integrare il rispetto del precetto costituzionale cristallizzato nell'art. 125 Cost.

II.12. - Non sembrano condivisibili nemmeno quelle tesi che si basano sui profili di «specialità» del Tribunale superiore e delle controversie amministrative ad esso devolute per cristallizzarne l'assetto e le funzioni sia perché le giurisdizioni speciali non sfuggono, pur essendo coperte dalla VI disposizione transitoria, a qualunque giudizio di costituzionalità anche per quanto riguarda l'effettività del diritto di difesa (sentenza n. 92 del 1962), sia perché il Tribunale superiore «non è avulso dalla articolazione complessiva del sistema organizzativo ed ordinamentale della giurisdizione» (sentenza n. 118 del 1993).

L'argomento della specialità richiede certamente una attenta valutazione. La specialità, tuttavia, sollecita sempre una giustificazione apprezzabile sul piano costituzionale, in particolare non potendo prescindere dal confronto col principio di uguaglianza. Pertanto, dovrebbe essere rappresentata solo come soluzione ultima.

Invero, i profili di specialità che potrebbero astrattamente essere prospettati non trovano una reale giustificazione sul piano costituzionale, come si cercherà di evidenziare, e quindi non possono essere invocati per mantenere intatta la struttura del processo (in unico grado) presso il Tribunale superiore, tanto più che nel nostro ordinamento il doppio

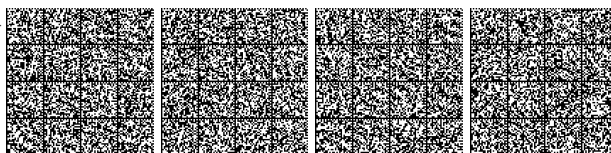


grado di giurisdizione è previsto in tutte le altre giurisdizioni (cosiddette) speciali (oltre a quella amministrativa generale, nelle giurisdizioni della Corte dei conti, tributaria, militare e degli usi civici).

Non si può non considerare che il Tribunale superiore è stato interessato da limitati interventi correttivi della Corte costituzionale (sentenze n. 305 e n. 353 del 2002; n. 223 del 1993, n. 42/1991), ma non è stato sottoposto a una effettiva revisione da parte del legislatore ai fini del suo adeguamento ai principi costituzionali, in quanto organo di giurisdizione speciale preesistente alla Costituzione (VI disposizione transitoria), revisione (che si ritiene) necessaria per il suo essere giudice amministrativo in unico grado nonché per ulteriori profili problematici: si pensi all'assenza di un apposito organo di autogoverno — che «[deve] comunque esserci [...] per tutte le giurisdizioni speciali [...]» (sentenza n. 16 del 2011, punto 2 del Considerato in diritto; *cf.* anche le sentenze n. 87 del 2009 e n. 266 del 1988) a garanzia della indipendenza e autonomia organizzativa del giudice (art. 108, secondo comma, Cost.) — nonché alle anomalie ordinamentali che lo caratterizzano e ne condizionano l'operato (trattasi di un organo giurisdizionale senza magistrati in organico ad esclusione del presidente, che dipende per il suo funzionamento dalla provvista dei magistrati da parte di altri organi giudiziari presso i quali restano incardinati a tutti gli effetti e continuano a svolgere la loro attività prevalente).

II.13. - Inoltre, è pur vero che le controversie devolute al Tribunale superiore presentano solitamente contesti ad alto contenuto tecnico e che anche questo, storicamente, ha indotto il legislatore a istituire il Tribunale superiore come organo giurisdizionale *ad hoc* avente, per la peculiare composizione del collegio, una specifica attitudine alla valutazione dell'attendibilità e della coerenza delle valutazioni tecnico-scientifiche svolte dalle amministrazioni competenti. Tuttavia, pur non volendo considerare che anche le controversie incardinate presso i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato impongono sovente complesse valutazioni tecniche, e nondimeno i collegi non comprendono la figura del tecnico, tali ragioni di specialità non sembrano comunque poter giustificare, sul piano costituzionale, la mancata istituzione «di organi di giustizia amministrativa di primo grado» per le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore, non essendo riconducibili ad altri principi o ad altre norme costituzionali che limitino l'ambito del significato attribuibile all'art. 125 Cost. e ne escludano ogni riferimento al Tribunale superiore. Si può riprendere, pertanto, quanto affermato nella richiamata sentenza n. 42 del 1991, ossia che la «specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato — quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione — del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura», per concludere nel senso che i plurimi profili di specialità del Tribunale superiore non giustificano l'inattuazione del principio del doppio grado di giudizio nelle controversie amministrative *ex* art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933.

II.14. - Sulla necessaria previsione di un primo grado di giudizio, come anche sulla articolazione territoriale degli organi giurisdizionali deputati a svolgerlo, non dovrebbe influire nemmeno la specialità della materia delle acque pubbliche, anche quando questa si presenta sotto diversi aspetti strettamente collegata alla materia dell'ambiente, la cui tutela «è nazionale e non solo regionale o locale» (sentenza n. 125 del 2025), come si evince anche dalla attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.). Anche per questo aspetto, peraltro, non si può non osservare che — come avviene nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» — la eventuale rilevanza nazionale (e non solo regionale o locale) non incide sulla ripartizione territoriale delle controversie in primo grado (che rimane, in linea di principio, regolata dagli articoli 13 ss. del Codice del processo amministrativo). La rilevanza sovranazionale o nazionale della materia non comporta necessariamente l'accentramento presso un unico giudice nazionale, nemmeno per esigenze di uniformità della giurisprudenza. Come è stato affermato dalla Corte con la sentenza n. 174 del 2014, con riguardo alla compatibilità con l'art. 125 Cost. delle previsioni di competenza funzionale accentrata presso il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (art. 135 del Codice del processo amministrativo), «con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che — laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite — il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato. [...] Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di «accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014 — par. 3.4). [...] La verifica della compatibilità costituzionale della disposizione impugnata, in applicazione dei criteri sopra esposti, con-



duce all'affermazione della sua illegittimità, per contrasto con il principio dell'articolazione territoriale della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost. Le controversie previste dalla disposizione impugnata [si trattava dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*) cod. proc. amm., che devolveva alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro] attengono, infatti, a provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla questura, competente al rilascio di autorizzazioni *ex art.* 88 del regio decreto n. 773 del 1931. È bensì vero che le controversie relative a tali provvedimenti possono presentare profili di connessione con atti di autorità centrali (e in particolare con quelli emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previsti dalla prima parte della stessa lettera q-*quater* dell'art. 135, comma 1), ma ciò non esclude il carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nel provvedimento» (punti 3.3., 3.3.1. e 3.3.2. del Considerato in diritto).

Il rilievo assume particolare evidenza nelle controversie in materia di acque pubbliche, nelle quali i poteri amministrativi sono frequentemente imputati a soggetti territoriali — in primo luogo le regioni, ma anche enti locali, autorità di bacino e altre amministrazioni territorialmente competenti — e incidono su interessi strettamente connessi a specifici contesti geografici, ambientali e socio-economici. In tali materie, il collegamento tra giurisdizione di primo grado e territorio non risponde a una mera esigenza organizzativa, ma costituisce uno strumento funzionale a una più adeguata cognizione della fattispecie concreta, delle caratteristiche del contesto locale e delle peculiarità dell'azione amministrativa esercitata.

In questa prospettiva l'attuale configurazione del Tribunale superiore come giudice di primo e unico grado — anziché, in ipotesi, come giudice di appello rispetto a un previo livello di giurisdizione territorialmente articolato — determina il venir meno di quella relazione di prossimità territoriale tra giudice, amministrazione e contesto fattuale della controversia, che l'art. 125 Cost. sembra assumere come connotato ordinario dell'assetto della giurisdizione amministrativa di primo grado (come chiaramente si desume anche dalla citata sentenza n. 174 del 2014).

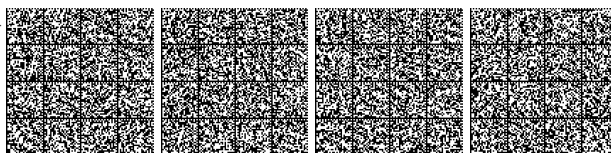
La criticità emerge con maggiore evidenza considerando che una parte rilevante del contenzioso attribuito al Tribunale superiore riguarda atti regionali o localmente radicati — concessioni di derivazione, provvedimenti sul demanio idrico, opere idrauliche, atti autorizzatori — i cui effetti sono normalmente circoscritti territorialmente. Ne consegue che l'attribuzione al Tribunale superiore della cognizione (come giudice di primo e unico grado) di tutte le liti amministrative nella materia delle acque non sembra trovare un autonomo fondamento nella natura nazionale della tutela ambientale. Piuttosto, essa introduce una deroga generale e strutturale al principio di territorialità del giudice amministrativo di primo grado, quale ordinariamente presupposto dall'art. 125 Cost. (come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in cui da tempo si è affermato anche il principio secondo cui gli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'art. 125 Cost. vanno ricondotti direttamente alla funzione giurisdizionale, in quanto «quei collegi giudicanti sono collegati, prima che alla regione come ente giuridico, alla regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente»: sentenza 49 del 1968, punto 2 del Considerato in diritto). Sotto questo aspetto, la concentrazione delle controversie devolute al Tribunale superiore dinanzi a un organo giurisdizionale unico a competenza nazionale presenta un elemento di potenziale lesione dell'art. 125 Cost. Tale assetto, infatti, si discosta dal modello ordinario della giustizia amministrativa, nel quale il primo grado è strutturalmente radicato sul territorio e correlato all'ambito spaziale di esercizio del potere amministrativo.

In ogni caso, va rilevato come anche in queste particolari ipotesi di accentramento della competenza territoriale presso un unico giudice nazionale non è messo in discussione il modello del doppio grado di giudizio.

II.15. - Le questioni di legittimità costituzionali esposte, ove accolte, prefigurano una pronuncia (di natura additiva) dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui non prevede un primo grado di giudizio per le controversie amministrative ivi contemplate.

Una pronuncia additiva nei predetti termini non parrebbe preclusa dalla sicura esistenza di margini di discrezionalità del legislatore, né sembrerebbe di ostacolo il profilarsi di un «vuoto di tutela che si creerebbe nell'attesa dell'intervento del legislatore» (Corte cost. n. 138 del 2025).

Secondo la giurisprudenza della Corte, una volta riconosciuto un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, tanto più se fondamentale (come il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale), «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 62 del 2022). La Corte ha ribadito, anche in tempi recenti, che ai fini dell'ammissibilità del giudizio costituzionale è sufficiente «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del



2018)» (sentenza n. 95 del 2022). Ne consegue che «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021)» (sentenze n. 6 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto e n. 138 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto). Nello stesso senso, in precedenza, anche la sentenza n. 62 del 2022, precisato che «[n]emmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite [...]», ha richiamato «la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali [...] non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore. Secondo tale orientamento, la "ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso "precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" [... 1» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022)» (sentenza n. 62 del 2022, ai punti 6.1. e 7.1. del Considerato in diritto).

Si osservi, inoltre, che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità sotto i profili sollevati con la presente ordinanza non sembra poter impedire la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina posta dalla disposizione censurata; e quindi anche dell'art. 143, primo comma, lettere *b)* e *c)*, del regio decreto n. 1775 del 1933. Considerato, infatti, il vizio di costituzionalità prospettato (il contrasto col principio del doppio grado di giurisdizione consacrato dall'art. 125 Cost.), non residuerebbe alcuna ragione costituzionale per mantenere (formalmente) in vita il citato art. 143 che, per come inciso dall'eventuale accoglimento, si rivelerebbe integralmente contrario a Costituzione. In tale prospettiva, ferma restando la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento per individuare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, una eventualmente diversa configurazione del giudizio in questione, «purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali» (sentenza n. 39 del 2025) e quindi, nel caso di specie, del principio del doppio grado di giurisdizione per le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore, va sottolineato che sia una pronuncia additiva che si limitasse a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 nella parte in cui non prevede il doppio grado di giudizio, sia l'integrale eliminazione dell'art. 143 come sopra prospettato, non determinerebbero comunque una situazione di vuoto normativo.

Infatti, l'ordinamento processuale consente — nell'una e nell'altra ipotesi — di evitare qualsiasi lacuna (e quindi anche qualsiasi pregiudizio al diritto di difesa e di tutela giurisdizionale, di cui il principio del doppio grado di giudizio costituisce specifico svolgimento), atteso che le controversie già devolute alla cognizione diretta e in unico grado del Tribunale superiore potrebbero essere attribuite — anche solo per lo svolgimento del giudizio di primo grado — al giudice amministrativo competente costituzionalmente sugli interessi legittimi, cioè ai Tribunali amministrativi regionali (nei quali non sarebbe precluso l'inserimento del membro tecnico, a norma dell'art. 108, secondo comma, Cost.), trasformando il Tribunale superiore in giudice di appello nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto del 1933, come lo è nelle controversie sui diritti soggettivi (parallelamente a quanto già avvenuto con il Consiglio di giustizia amministrativa nella Regione Siciliana, diventato giudice di appello a seguito della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: *cfr.* Corte costituzionale n. 61 del 1975). Si ritiene che questa soluzione sarebbe costituzionalmente adeguata (se non obbligata), così realizzandosi una naturale riespansione della tutela giurisdizionale amministrativa generale o «ordinaria» e la concentrazione della tutela degli interessi legittimi nella materia ambientale — almeno nel primo grado — per effetto del venir meno della giurisdizione (speciale) diretta e in unico grado del Tribunale superiore. E tale riespansione sarebbe ugualmente adeguata costituzionalmente — a seguito della integrale caducazione dell'art. 143 — nel caso in cui si ritenesse di individuare come giudice di appello il Consiglio di Stato: in questa ipotesi il Tribunale superiore resterebbe in funzione come giudice di appello sulle sentenze dei Tribunali regionali delle acque.

II.16. - Per completezza occorre precisare che, con riferimento alle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, non è possibile nemmeno darne una interpretazione costituzionalmente orientata o conforme (nei sensi recentemente riassunti dalla Corte nella sentenza n. 162 del 2025). Come si desume dalla esposizione di cui ai punti precedenti, né il tenore letterale dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 né la lettura sistematica delle norme che delineano la struttura del processo davanti al Tribunale superiore per le controversie di natura amministrativa consentono all'interprete di approdare a una soluzione ermeneutica che recepisca il doppio grado di giurisdizione.

7. - In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità, vanno dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a)*, del regio decreto n. 1775 del 1933, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Il giudizio va sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti del fascicolo trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità.



P.Q.M.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, non definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione;

per l'effetto, sospende ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio e trasmette gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza;

ordina che, a cura della cancelleria di questo Tribunale superiore delle acque pubbliche, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso nella Camera di consiglio del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in data 13 maggio 2026.

Il Presidente: LAMORGESE

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, nelle persone dei Magistrati:

dott. Antonio Pietro M. Lamorgese - Presidente;
dott.ssa Rossana Giannaccari - Consigliere di Cassazione;
dott. Marcello Maria Fracanzani - Consigliere di Cassazione;
dott. Giorgio Manca - Consigliere di Stato - relatore;
dott.ssa Diana Caminiti - consigliere di Stato;
dott. Sebastiano Zafarana - consigliere di Stato;
dott. Ing. Pasquale Giardina - esperto;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa in sede di legittimità, iscritta nel ruolo generale dell'anno 2025, al numero 115, cui è riunita la causa iscritta nel Ruolo generale dell'anno 2025, al n. 165, entrambe proposte da

Comitato Lago di Braies, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Alberto Romano e dall'Avvocato Meinhard Dumwalder, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia; ricorrente;

contro:

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*;

Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Agenzia per la protezione civile della Provincia di Bolzano – Ufficio demanio idrico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente tra loro, dagli avvocati Alexandra Roilo, Jutta Segna, Doris Ambach e Georg Windegger, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia; resistenti,

per la correzione dell'ordinanza collegiale del 23 luglio 2026, pronunciata nei ricorsi riuniti di cui in epigrafe.

Rilevato che nell'ordinanza pubblicata in data 23 luglio 2026 di rimessione alla Corte costituzionale, nelle cause riunite Rg. 115 e 165 del 2025, sono stati rilevati errori materiali che è necessario correggere, ai sensi degli articoli 287 e 391-bis del codice di procedura civile;

Rilevato che è stato dato impulso al procedimento di correzione con decreto presidenziale del 4 settembre 2026 comunicato alle parti;



Vista la memoria adesiva depositata dal ricorrente Comitato Lago di Braies e dato atto che le altre parti non hanno fatto pervenire memorie nel termine del 9 settembre 2026, concesso per produrre eventuali memorie;

Rilevato che si tratta dei seguenti errori materiali:

1) a pag. 9, sub 1.1, dal rigo 12 al rigo 17, laddove nel testo richiamato dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933 è stato riportato, per una svista, il testo della lettera *b*) anziché il testo della lettera *a*) dello stesso art. 143. Pertanto, le parole «trattandosi di impugnazione di “provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con regio decreto 15 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del R. decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli art. 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F”», devono intendersi cancellate e sostituite dalle parole «trattandosi di impugnazione di provvedimenti in materia di acque pubbliche asseritamente illegittimi “per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge”»;

2) a pag. 9, sub 1.1, le parole dal rigo 18 — «In particolare, l'art. 2 del regio decreto...» — sino alle parole a pag. 10 rigo 12 — «richiamato art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1175 del 1933» — non sono pertinenti alla causa, in quanto chiaramente riferibili a una diversa ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, pubblicata il 22 luglio 2026, pronunciata su un altro ricorso (R.G. n. 46/2025). Di conseguenza, devono intendersi cancellati, essendo stati inseriti nell'ordinanza per una mera svista, i seguenti periodi a pag. 9 dal rigo 18 al rigo 25: «In particolare, l'art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904, al primo comma, riserva “esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sovra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde”»; nonché i successivi periodi a pag. 10, dal rigo 1 al rigo 12: «Nel caso di specie, infatti, l'Autorità di bacino — alla quale, nella Regione Siciliana, spettano le attribuzioni delineate nel citato art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904 — ha adottato l'impugnata ordinanza nell'esercizio dei generali poteri amministrativi di vigilanza e di ordine nella materia delle acque pubbliche. La medesima ordinanza si basa inoltre, esplicitamente, anche sull'art. 378 dell'All. F della legge n. 2248 del 1865. Pertanto, la situazione giuridica soggettiva riconoscibile in capo all'Anas (quale destinataria dell'ordinanza) è quella tipica che fronteggia il potere amministrativo, vale a dire una situazione giuridica di interesse legittimo. L'intermediazione rappresentata dal provvedimento amministrativo, quale esito dell'esercizio del potere amministrativo, radica quindi la giurisdizione presso il giudice amministrativo specializzato, ai sensi del richiamato art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1175 del 1933.».

Ritenuto, infine, che non v'è luogo a provvedere sulle spese, non essendo configurabile una situazione di soccombenza nel procedimento in esame.

P.Q.M.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dispone la correzione dei suindicati errori materiali presenti nell'ordinanza collegiale di rimessione alla Corte costituzionale, pronunciata da questo Tribunale superiore in data 23 luglio 2026 nei ricorsi riuniti R.G. n. 115 e n. 165 del 2025, proposti da Comitato Lago di Braies, nei termini di cui in motivazione.

Dispone che la cancelleria dia esecuzione alla presente ordinanza, ai sensi dell'art. 196-quinquies disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, ed effettui le comunicazioni di rito.

Così deciso nella Camera di consiglio del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in data 10 settembre 2026.

Il Presidente: LAMORGESE

26C00183

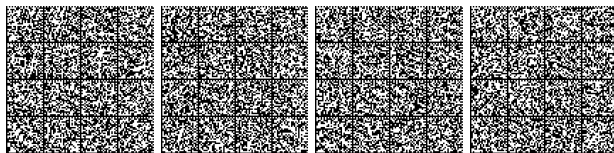
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-039) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

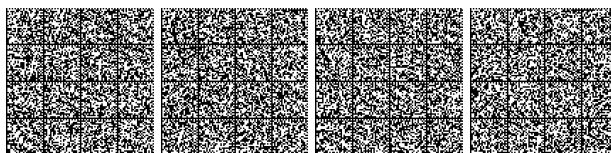
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

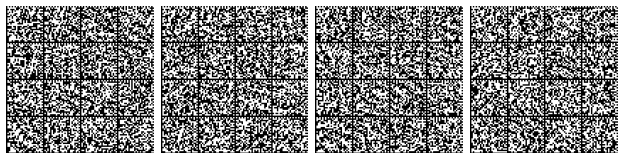
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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.

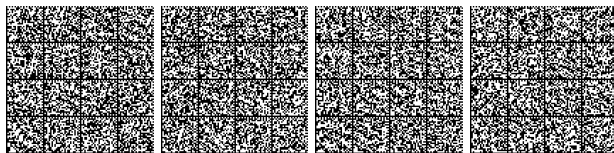
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

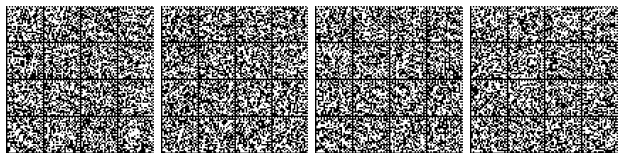
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

