



Sentenza n. 77 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice relatore e redattore: Filippo Patroni Griffi
decisione del 7 marzo 2024, deposito del 6 maggio 2024
comunicato stampa del 6 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. 51 del 2023

parole chiave:

SANITÀ PUBBLICA – FARMACI – RETROATTIVITÀ – INTERPRETAZIONE
AUTENTICA

disposizioni impugnate:

- art. 36, commi 1, 2 e 3 della legge 27 dicembre 1997, n. 449

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU

dispositivo:

illegittimità costituzionale

Il Consiglio di Stato, sez. IV, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1, 2 e 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 («Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro normativo concernente **la determinazione dei prezzi dei farmaci**. In particolare, la vicenda processuale da cui ha tratto origine la questione si fondava sulla previsione secondo cui «a decorrere dal 1° gennaio 1994, i prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, sono sottoposti a regime di sorveglianza secondo le modalità indicate dal CIPE e non possono superare la media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al medesimo principio nell'ambito della Comunità europea [...]» (art. 8, comma 12, della legge 24 dicembre 1993, n. 537). In questo modo, veniva attribuita la competenza a stabilire il prezzo dei farmaci al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Quest'ultimo, tuttavia, doveva necessariamente assumere come parametro di riferimento il «**prezzo medio europeo**».

Sulla base di tali previsioni, il CIPE ha adottato, al tempo, una serie di provvedimenti, tra cui la delibera 25 febbraio 1994, volta a regolare i criteri per il calcolo del prezzo medio europeo: essa prevedeva, tra le altre cose, che il prezzo dei medicinali venisse determinato

prendendo a riferimento i prezzi praticati in Francia, Inghilterra, Germania e Spagna. Tale delibera è stata, poi, annullata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 118 del 1997, proprio perché effettuava il calcolo del prezzo medio europeo tramite il confronto con soli quattro Paesi e utilizzando impropriamente dei tassi di conversione tra le valute dei Paesi scelti e la lira basati sulla parità dei poteri di acquisto.

È in tale contesto che si inseriscono le disposizioni impugnate.

Con esse, infatti, il legislatore è intervenuto per disciplinare transitoriamente il regime dei prezzi dei medicinali nell'attesa di un nuovo intervento del CIPE, disponendo **una "sanatoria" della precedente disciplina** tramite la previsione secondo cui restavano validi i prezzi applicati secondo i criteri indicati per la determinazione del prezzo medio europeo dalle precedenti deliberazioni del CIPE (tra cui quella del 25 febbraio 1994). Inoltre, il legislatore ha (asseritamente) offerto **un'interpretazione autentica** del citato art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, stabilendo che esso dovesse essere inteso «nel senso che è rimesso al CIPE stabilire anche quali e quanti Paesi della Comunità prendere a riferimento per il confronto, con applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE» (art. 36, comma 1).

Ebbene, nell'ambito del giudizio *a quo* dinanzi al Consiglio di Stato, instaurato per ottenere un risarcimento da provvedimento illegittimo, una società farmaceutica ha contestato l'applicazione retroattiva delle disposizioni impugnate, volte a sanare la deliberazione CIPE annullata con la citata sentenza n. 118 del 1997 del Consiglio di Stato. Nella decisione in esame, la Corte costituzionale ha affrontato la questione analizzando **la legittimità delle norme di interpretazione autentica con effetto retroattivo**, che necessitano uno scrutinio particolarmente rigoroso, soprattutto laddove l'intervento legislativo incida – come nel caso di specie – su giudizi ancora in corso.

Ad avviso della Corte, vi sono alcuni elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa che devono essere presi in considerazione in tali casi. Tra questi, la Corte individua **«l'errata e artificiosa autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica e, soprattutto, la chiara finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti. Finalità, quest'ultima, che si può evincere da metodo e tempistica dell'intervento del legislatore [...] – per esempio, la distanza dell'intervento legislativo rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica [...] – e si può ricavare dai lavori preparatori [...]»**.

La Corte aggiunge che, per valutare la legittimità di simili interventi normativi, è altresì necessario considerare se l'intervento legislativo possa essere ragionevolmente giustificato dall'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, dal momento che **solo ragioni imperative di interesse generale potrebbero giustificare un'interferenza del legislatore nei procedimenti giudiziari in corso**.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che il censurato art. 36 non soddisfaceva tale requisito, poiché **la sua applicazione retroattiva era finalizzata esclusivamente a sanare una deliberazione del CIPE già annullata dal Consiglio di Stato, senza una giustificazione di interesse generale adeguata**, come emerge dalla lettura dei lavori preparatori e dal nutrito contenzioso già in atto all'epoca dell'intervento normativo. Secondo la Corte, quindi, le disposizioni impugnate «sono **evidentemente finalizzate a incidere su giudizi di cui è parte la pubblica amministrazione; giudizi dei quali si vuole vanificare o comunque condizionare l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori**», palesando «**un uso improprio della funzione legislativa**».

