

Pubblicato il 05/06/2026

N. 04552 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 08809/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8809 del 2025, proposto dalla dottoressa - OMISSIS-, in proprio e nella qualità di titolare e legale rappresentante *pro tempore* della Farmacia -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Gallinaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Azienda Sanitaria Locale Latina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocata Rachele Ambrosio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Latina, Sezione, 27 marzo 2025, n. 241, non notificata e concernente l'addebito di € 203.906,17 per confezioni di medicinale che superano la grammatura prescritta.

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione dell'Azienda Sanitaria Locale Latina;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2026, il consigliere Luca Di Raimondo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità dei provvedimenti, con i quali sono state addebitate all'appellante tutte le confezioni mensili di Pecfent 100 mcg/dose, che superano i 30 gg. di terapia prescritta ad una paziente oncologica.

2. Risulta dagli atti di causa che:

- il 9 gennaio 2019, i NAS di Latina hanno eseguito una visita ispettiva presso la farmacia di cui l'appellante è titolare e durante la quale sono state rinvenute sette ricette del SSN timbrate e firmate dal dottor P.N. ma mancanti di prescrizione e tredici bollini a lettura ottica relativi al medicinale Pecfent 100 mcg spray- 4 fl;

- nella stessa occasione, il farmacista collaboratore -OMISSIS- è stato sorpreso a compilare una delle ricette a nome della paziente a cui erano destinati i medicinali, presente in farmacia che ha confermato la circostanza, con prescrizione di Pecfent;

- le ricette e i bollini ottici sono stati sequestrati;

- il 23 gennaio 2019, i NAS di Latina hanno notificato all'appellante, alla quale è stato contestato di aver dispensato senza prescrizione il farmaco Pecfent, il verbale di violazione amministrativa n. 10/18 del 21 gennaio 2019, precisando che si trattava di recidiva della stessa violazione di cui al verbale n. 131/2014, con l'applicazione della sanzione di euro 1.000 a fustello (13.000 euro totali) come previsto dall'articolo 148, comma 8, del decreto legislativo 24 aprile 2006;

- all'atto della notifica, il farmacista collaboratore -OMISSIS- ha dichiarato di aver consegnato i farmaci in urgenza e per continuità terapeutica alla paziente che ne aveva fatto richiesta;

- il 24 gennaio 2029, i NAS di Latina hanno notificato il citato verbale al Comune di -OMISSIS-, alla Azienda Sanitaria Latina (di seguito anche “ASL”), agli Ordini dei Medici e dei Farmacisti, al fine di consentire l’adozione dei rispettivi provvedimenti di competenza;
- conseguentemente, il 14 febbraio 2019, il Comune di -OMISSIS- ha emanato l’ordinanza sindacale di chiusura immediata della farmacia, impugnata dall’attuale appellante con ricorso dinanzi al Tar di Latina, definito con il decreto di perenzione 2 agosto 2024, n. 109;
- la UOC Farmaceutica Territoriale e Integrativa, che era già a conoscenza delle numerose ricette di Pecfent 100 mcg spray- 4 fl prescritte per la paziente S.R. e dispensate dalla farmacia appellante, dopo aver acquisito ogni informazione, documento e dato tecnico, ha avviato due procedimenti distinti, conclusi, il primo col deferimento della farmacia alla Commissione Farmaceutica Aziendale e il secondo contenente la richiesta di addebito del farmaco dispensato in eccesso rispetto a quanto previsto dalla scheda tecnica.

Nel giudizio di primo grado dinanzi al Tar Lazio - Latina, l’attuale appellante ha chiesto l’annullamento, previa istanza cautelare, *“per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- *della nota della Azienda ASL Latina, Dipartimento dell’Assistenza Primaria U.O.C. Farmaceutica Territoriale e Integrativa Centro Commerciale “Latina Fiori” prot.n. asl/it/A001/2019, notificata via pec in data 9 maggio 2019, con la quale si comunica l’addebito alla ricorrente di € 203.906,17;*
 - *del verbale della Commissione Farmaceutica Aziendale ex art.10 DPR 371/1998 n.2/2019 del 10/4/2019 richiamato nella nota e ad esso allegato;*
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli impugnati, nonché, ove esistenti, dei rilievi mossi dalla ASL in sede di primo esame delle ricette;*
- per quanto riguarda i motivi aggiunti:*

- dei verbali della Commissione farmaceutica aziendale ex art.10 DPR 371/1998 presso la Azienda Asl Latina n. 1 del 12 marzo 2019 e n. 2 del 10 aprile 2019;
- della nota della Commissione prot.14531 del 19/04/2019, di trasmissione del Verbale n. 2/2019, acquisiti a seguito di istanza di accesso agli atti;
nonché di tutti gli atti presupposti connessi e consequenziali a quelli impugnati”.

3. Il Tribunale Amministrativo per il Lazio - Latina, Sezione I, con ordinanza 3 luglio 2019, n. 186, confermata da questa Sezione con ordinanza 20 settembre 2019, n. 4739, ha respinto la domanda cautelare e, con sentenza 27 marzo 2025, n. 241, ha rigettato il ricorso, ritenendo i provvedimenti impugnati adeguatamente motivati a seguito di una corretta e completa istruttoria nell’ambito dell’attività dell’Amministrazione procedente.

4. Con atto notificato il 27 ottobre 2025 e depositato il 18 novembre successivo, l’appellante ha impugnato, chiedendone la riforma, la citata decisione di prime cure, affidando il gravame a cinque motivi di censura, con i quali, anche in chiave critica della decisione del Tar, ripropone le doglianze dedotte dinanzi al primo giudice, lamentando:

“Erroneità e/o nullità della sentenza impugnata: travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, erroneo ed indebito richiamo a presunti effetti preclusivi della perenzione del giudizio NRG 104/2019 anche sotto il profilo della errata qualificazione del procedimento impugnato nel giudizio NRG 365/2019”: la sentenza sarebbe da riformare perché il Tribunale territoriale avrebbe erroneamente attribuito effetto preclusivo rispetto al presente giudizio all’avvenuta perenzione del ricorso contro la chiusura della farmacia, cui sopra si è fatto cenno;

“Erroneità/nullità della sentenza impugnata: manca la comunicazione di avvio del procedimento di contestazione delle ricette alla ricorrente da parte della Asl nei 30 giorni successivi alla spedizione delle stesse, il che ha impedito ogni e qualsiasi forma di contraddittorio con conseguente lesione del diritto di difesa e questo, sia dinanzi

alla ASL, che dinanzi alla Commissione Aziendale da questa convocata”: il Tar avrebbe erroneamente omesso di considerare che il provvedimento impugnato in prime cure non è stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, con conseguente violazione delle regole partecipative in favore dell’interessato;

“Erroneità/nullità della sentenza impugnata: violazione del principio del giusto procedimento per omessa comunicazione dell’avvio del procedimento e violazione del contraddittorio: violazione dell’art. 7 della L. n. 241/1990, dell’art. 10, co. 13 e 15, del DPR 371/1998 recante “Regolamento recante norme concernenti l’A.C.N. per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private” e degli artt. 5 e 7 del Regolamento di esecuzione; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all’art.97 della Costituzione”: da un ulteriore punto di vista, il primo giudice non avrebbe considerato l’inapplicabilità alla fattispecie della norma di cui all’articolo 321-octies della legge 3 agosto 1990, n. 241, non trattandosi di atto a natura vincolata;

“Erroneità/nullità della sentenza impugnata: Il procedimento di annullamento/rettifica delle ricette irregolari, con conseguente addebito del prezzo del farmaco erogato risulta palesemente illegittimo per error in procedendo et in iudicando ed illegittime sono le determinazioni assunte dalla Asl e dalla Commissione ex art. 10 DPR. 371/1998 sotto altro profilo”: da altra angolazione, viene sottoposta a vaglio critico la decisione appellata anche nella parte in cui il Tar ha ritenuto non dovuta l’indicazione specifica delle irregolarità riscontrate dalla competente Commissione Aziendale di Vigilanza Farmaceutica e l’allegazione del relativo verbale dal quale risultino le date del controllo delle ricette;

“Erroneità della sentenza impugnata: estraneità ai fatti della Dr.ssa Franco, viceversa, riconosciuta parte civile nell’istaurato procedimento penale con illegittimità, sotto diverso profilo, per error in procedendo et in iudicando ed illegittime le determinazioni assunte dalla Asl e dalla Commissione ex art. 10 DPR.

371/1998”: con l’ultimo mezzo di gravame, l’appellante lamenta che erroneamente sarebbe stata accertata la sua responsabilità, nonostante la condanna in sede penale del medico che ha prescritto il farmaco per cui causa.

5. L’ASL Latina si è costituita in giudizio con memoria depositata il 3 marzo 2026; entrambe le parti costituite hanno prodotto memoria ex articolo 73 c.p.a. il 13 aprile 2026 e l’Amministrazione appellata replica il 22 aprile 2026; all’udienza del 14 maggio 2026 la causa è passata in decisione.

6. La sentenza resiste a tutte le critiche dedotte nel gravame e merita integrale conferma.

7. Con il primo motivo, l’appellante lamenta che erroneamente il Tribunale territoriale avrebbe posto in rapporto di presupposizione tra loro i due distinti giudizi proposti dall’interessata, uno, di cui al n.r.g. 104/2019, concernente l’ordinanza sindacale di chiusura della farmacia, dichiarato perento e al quale sarebbe stato attribuito effetto preclusivo per la proposizione del secondo, conclusosi con la sentenza impugnata in questa sede.

Il motivo è infondato.

A ben vedere, il Tar si è limitato a ricostruire i presupposti in fatto da cui muove la vicenda per cui è causa, avendo solo premesso che *“il presente giudizio è stato preceduto da altro giudizio, instaurato su ricorso R.G. n. 104/19, con cui la dott.ssa Franco Marcella aveva impugnato le ordinanze sindacali del Comune di -OMISSIS- di chiusura della farmacia, le presupposte note del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute- Nas di Latina nonché i verbali redatti dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – Nucleo Antisofisticazioni e Sanità di Latina, mediante le quali era stata segnalata all’Amministrazione comunale l’accertamento di n. 13 violazioni relative alla consegna, in diverse occasioni, del medicinale “Pecfent100 mcg”.*

8. Con il secondo mezzo, viene lamentato che il primo giudice non si sarebbe avveduto che nel caso di specie sarebbe stato violato l'onere di comunicazione di avvio del procedimento e del contraddittorio con la ricorrente.

Il motivo è infondato.

Partendo dal dato normativo, osserva il Collegio che l'attività della Commissione farmaceutica istituita presso ogni azienda o consorzio tra aziende costituite nell'ambito della stessa Provincia è disciplinata dall'articolo 10 del d.P.R., che, ai commi da 6 a 12, così stabilisce: “6. *La Commissione è competente a pronunciarsi in merito ad ogni irregolarità ed inosservanza al presente accordo.*

7. La Commissione esamina le ricette ritenute irregolari ai sensi dell'art. 4 nel rispetto dei tempi previsti dal comma 11 dell'art. 4.

8. Nei confronti delle ricette esaminate la Commissione potrà adottare una delle seguenti determinazioni:

- annullamento totale o parziale della ricetta;*
- convalida definitiva del pagamento.*

9. Le ricette totalmente irregolari vengono annullate con stampigliatura e restituite alla farmacia interessata; quelle parzialmente irregolari, invece, vengono restituite in fotocopia alla farmacia interessata.

10. La Commissione, nell'adottare le proprie decisioni si atterrà anche al principio che l'atto professionale svolto dal farmacista e la prestazione effettuata, hanno prevalenza sull'eccezionale disattesa di adempimenti previsti in convenzione.

11. I provvedimenti di cui al comma 8 adottati dalla Commissione sono definitivi e debbono essere comunicati all'azienda entro trenta giorni dalla data in cui sono state esaminate le ricette. L'azienda procede agli eventuali addebiti entro trenta giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, previo avviso alla farmacia interessata con lettera a.r.

12. In caso di accertamento di rilevanti e reiterate inosservanze e violazioni degli obblighi previsti dal presente accordo nonché da quelli derivanti dagli accordi regionali, da parte della farmacia, la Commissione è tenuta a farne segnalazione alla azienda”.

Fermo restando che la disciplina specifica di legge non contempla la partecipazione dell’interessato, non è applicabile alla fattispecie neppure il principio del giusto procedimento di cui alla legge n. 241/1990, che pone a carico dell’Amministrazione l’onere di instaurare un contraddittorio col privato.

In realtà, una volta accertata la violazione delle disposizioni in materia, la Commissione, come osservato, ha solo due possibilità: annullare o convalidare la ricetta ritenuta illegittimamente rilasciata.

All’annullamento consegue semplicemente l’addebito alla farmacia del relativo costo.

Da questo punto di vista, condivisibilmente il primo giudice:

i) ha precisato che “il procedimento per cui è causa è il procedimento di annullamento delle ricette irregolari, con conseguente addebito del prezzo del farmaco erogato, e non il diverso procedimento di deferimento della farmacia, oggetto del giudizio dichiarato perento con decreto n. 109/2024”;

ii) conseguentemente, ha stabilito che “a seguito degli accertamenti effettuati dal NAS, di cui ai verbali sopra menzionati le palesi irregolarità riscontrate nell’emissione di un numero esorbitante di ricette (essendo, peraltro, stato colto anche un collaboratore farmacista nell’atto di compilare prescrizioni in bianco) sono state sottoposte alla competente Commissione, ai fini dell’avvio del procedimento di cui all’art. 10, commi 6-12, di annullamento delle ricette <irregolari>”;

iii) infine, ha concluso che “i provvedimenti adottati in tale sede dalla Commissioni sono definitivi e sono comunicati alla Asl competente nel termine di trenta giorni affinché essa proceda ai relativi addebiti”, non essendo “previsto alcun contraddittorio con il farmacista, trattandosi di procedimento di carattere

strettamente vincolato, motivo per cui alcuna violazione delle regole della partecipazione procedimentale può essere riscontrata in danno della ricorrente”, diversamente da quanto stabilito dal comma 13 del medesimo articolo 10, secondo cui è previsto che l’interessato fornisca la sue controdeduzioni nell’ambito del (diverso) procedimento di deferimento.

9. Privo di fondamento è anche il terzo mezzo di gravame, con il quale l’appellante lamenta, in stretta correlazione col precedente motivo, la violazione dell’articolo 21-*octies* della legge n. 241/1990.

A ben vedere, tenuto conto della disciplina descritta, alcuna violazione del diritto di difesa si registra nel caso di specie, considerando che nessun contributo avrebbe potuto offrire l’interessata, atteso che essa stessa non ha mai messo in discussione i fatti così come descritti dagli accertamenti dei Carabinieri dei NAS e dell’Azienda, per cui si deve escludere, attesa la natura vincolata del provvedimento di annullamento delle ricette irregolari, che in alcun modo l’appellante avrebbe potuto dimostrare che la decisione presa dalla Commissione farmaceutica avrebbe potuto essere diversa da quella adottata.

10. Il quarto motivo di appello è teso alla critica della decisione di primo grado, che non avrebbe adeguatamente considerato l’insufficiente istruttoria, tenendo presente che *“dallo stralcio del verbale, non risulta evincibile a quali ricette si riferisca l’annullamento comminato”* (cfr. pagina 10 dell’appello).

In realtà, la sentenza di primo grado ha correttamente rilevato che l’interessata è stata messa in condizione di conoscere gli addebiti mossi, considerando che:

- *“dall’accertamento effettuato dal nucleo dei Carabinieri del NAS era emerso che in data 9 gennaio 2019 gli stessi avevano eseguito una visita ispettiva presso la Farmacia -OMISSIS- in seguito alla quale si erano rinvenute n. 7 ricette SSN timbrate e firmate dal dott. P.N. ma mancanti di prescrizione e n. 13 bollini a lettura ottica relativi al medicinale Pecfent 100 mcg spray- 4 fl.”;*

- *“All’interno della farmacia si sorprende il collaboratore -OMISSIS- a compilare, in presenza della paziente S.R. ed a suo nome, una delle ricette con prescrizione di Pecfent; a questo punto, considerata la presenza della paziente e la sua conferma sulla circostanza oggetto di rilevazione, le ricette ed i bollini venivano sequestrati”.*

11. Partendo dal presupposto accertato dal primo giudice che nella procedura di addebito delle ricette annullate o rettifiche la farmacia è il soggetto responsabile, come stabilito peraltro dall’articolo 10, del d.P.R. n. 387/1998, essendo esclusa qualsiasi ipotesi giustificatrice, in quanto l’enorme quantità di prescrizioni del farmaco Pecfent, intestate tutte alla stessa persona, mettono in rilievo, semmai, un’ipotesi di illecita dispensazione di medicinali attraverso la prescrizione di farmaci non corrispondenti per qualità o quantità alle esigenze terapeutiche dell’assistita, con l’ultimo mezzo, l’appellante lamenta che non è stata considerata l’estraneità dell’appellante ai fatti contestati.

L’argomentazione muove dal rilievo della costituzione di parte civile nel procedimento penale presso il Tribunale Ordinario di Cassino e della relativa sentenza 24 dicembre 2025, n. 1214, con la quale è stato condannato il medico colpevole di aver rilasciato ricette non giustificate dalle reali esigenze della paziente oncologica gravemente malata ed è stata accertata la responsabilità dell’imputato a risarcire i danni patrimoniali e morali cagionati alle costituite parti civili, tra le quali figura anche l’appellante.

Anche il motivo in esame è infondato, potendosi considerare che, indipendentemente dall’accertamento di responsabilità penali (nella fattispecie a carico di terzi), e fatta salva la possibilità per l’appellante di ottenere in sede risarcitoria dinanzi all’a.g.o. la rifusione degli importi restituiti alla ASL dal responsabile delle illecite commesse, il farmacista è l’unico tenuto, anche attraverso la scelta e il controllo dei suoi collaboratori, *i)* a verificare l’esistenza di precedenti prescrizioni del medesimo medico alla stessa paziente, *ii)* segnalare eventuali situazioni incoerenti o sospette,

considerato che il professionista prescrittore non era il medico di Medicina Generale della paziente, essendo in servizio presso la ASL Latina - Pronto Soccorso Ospedale Formia, e, conseguentemente, *iii*) a contattare il medico prescrittore in caso di dubbi sulla legittimità o appropriatezza della prescrizione e verificare la congruità del quantitativo prescritto in base alla posologia, segnalando eventualmente alla ASL tale eccessiva e non giustificata prescrizione a tutela della salute, trattandosi di farmaco con alto contenuto di oppio e perciò prescrivibile solo a determinate condizioni e sotto stretto controllo medico.

12. In conclusione, l'appello va respinto.

13. Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante a rifondere all'ASL appellata le spese del grado, che liquida in complessivi € 4.000,00, oltre oneri.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda la segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Di Raimondo

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.