

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

-ROMA-

ISTANZA DI MISURE CAUTELARI EX ARTT. 55 E 56 C.P.A.

IN CORSO DI CAUSA

(SEZ. III-QUATER – N. DI R.G. 274/2023)

nell'interesse di **PROMEDICAL S.R.L.** (C.F. e P. IVA: 03074340922), società con sede in Cagliari, alla via Santa Maria Chiara, n. 159 (nel prosieguo anche “**Ricorrente**” o la “**Società**”), in persona del legale rappresentante *p.t.*, Sig.ra Maria Emanuela Tronci (C.F.: TRNMMN66M53B354L), rappresentata e difesa, in virtù di delega in calce al presente ricorso, congiuntamente e disgiuntamente tra loro, dagli avv.ti Simone Cadeddu (C.F.: CDDSMN70T01H501L, simonecadeddu@ordineavvocatiroma.org), Mauro Turrini (C.F.: TRRMRA77A20F704O, mauro.turrini@ordineavvocatiroma.org), Jacopo Nardelli (C.F.: NRDJCP83L10G224T, jacopo.nardelli@ordineavvocatipadova.it) e Chiara Nuzzo (C.F.: NZZCHR87M45H501D, chiara.nuzzo@legalmail.it) ed elettivamente domiciliata presso lo Studio Legale Bird & Bird in Roma, Via Flaminia n. 133. I difensori sopra indicati dichiarano di voler ricevere eventuali comunicazioni, ai sensi dell'art. 136 c.p.a. al numero di fax 06/69667011 o all'indirizzo di posta elettronica certificata simonecadeddu@ordineavvocatiroma.org.

-ricorrente-

CONTRO

- il **MINISTERO DELLA SALUTE**, in persona del Ministro *pro tempore*, costituito in giudizio con l'Avvocatura Generale dello Stato;
- il **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, in persona del Ministro *pro tempore*, costituito in giudizio con l'Avvocatura Generale dello Stato;
- la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, costituito in giudizio con l'Avvocatura Generale dello Stato;
- la **CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO** (di seguito anche solo “**Conferenza**”)

Stato-Regioni”), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, costituito in giudizio con l’Avvocatura Generale dello Stato;

- la **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

-*amministrazioni resistenti-*

NEI CONFRONTI DI

REGIONE ABRUZZO, costituita in giudizio con l’Avvocatura Generale dello Stato, **REGIONE BASILICATA**, non costituita in giudizio, **REGIONE CALABRIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE CAMPANIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE EMILIA-ROMAGNA**, non costituita in giudizio, **REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE LAZIO**, non costituita in giudizio, **REGIONE LIGURIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE LOMBARDIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE MARCHE**, non costituita in giudizio, **REGIONE MOLISE**, non costituita in giudizio, **REGIONE PIEMONTE**, non costituita in giudizio, **REGIONE PUGLIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE SARDEGNA**, non costituita in giudizio, **REGIONE SICILIANA**, costituita in giudizio con l’Avvocatura Generale dello Stato, **ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE DELLA REGIONE SICILIANA**, non costituito in giudizio, **REGIONE TOSCANA**, non costituita in giudizio, **REGIONE TRENTINO – ALTO ADIGE**, non costituita in giudizio, **REGIONE UMBRIA**, non costituita in giudizio, **REGIONE VALLE D’AOSTA**, non costituita in giudizio, **REGIONE VENETO**, non costituita in giudizio, **PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**, non costituita in giudizio, **PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**, non costituita in giudizio;

- *altre amministrazioni intime* –

NONCHÉ NEI CONFRONTI DI

AB MED. S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

- *Controinteressata* -

NEL GIUDIZIO PROPOSTO PER L’ANNULLAMENTO DEI SEGUENTI ATTI, IMPUGNATI CON IL

RICORSO INTRODUTTIVO

- del decreto del Ministro della Salute, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 6 luglio 2022 e avente per oggetto la "*Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018*", pubblicato sulla G.U.R.I. - Serie generale del 15 settembre 2022, n. 216;
- del decreto del Ministro della Salute del 6 ottobre 2022, avente per oggetto la "*Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018*", pubblicato sulla G.U.R.I. - Serie generale del 26 ottobre 2022, n. 251;
- dell'accordo del 7 novembre 2019 sottoscritto tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della Salute di attuazione dell'art. 9-ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, recante "*Individuazione dei criteri di definizione del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e di modalità di ripiano per gli anni 2015-2016-2017 e 2018*" (rep. atti n. 181/CSR);
- della circolare del Ministero della Salute prot. n. 22413 del 29 luglio 2019, avente per oggetto "*Indicazioni operative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 18 giugno 2015, n. 78*";
- della determinazione n. 1356 prot. 26987 del 28 novembre 2022 del Direttore generale dell'Assessorato regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Autonoma della Sardegna, avente ad oggetto "*Articolo 9 ter del D.L. 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, L. 6 agosto 2015, n. 125 e s.m.i..* *Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9 ter D.L. 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, L. 6 agosto 2015, n.125 e s.m.i., dal D.M. del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 settembre 2022, serie generale n. 216*", pubblicata sul portale istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna il 28 novembre 2022;

- dell'allegato A alla determinazione n. 1356 prot. 26987 del 28 novembre 2022, avente ad oggetto *“Elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore”*, pubblicato sul portale istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna il 28 novembre 2022;
- dell'allegato B alla determinazione n. 1356 prot. 26987 del 28 novembre 2022, avente ad oggetto *“Modalità di versamento – Riferimento bancario”*, pubblicato sul portale istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna il 28 novembre 2022;
- per quanto occorrer possa, della determinazione n. 1471 prot. 28447 del 12 dicembre 2022, del Direttore generale dell'Assessorato regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Autonoma della Sardegna, avente ad oggetto *“Determinazione n. 1356, prot. 26987 del 28.11.2022 concernente “Articolo 9 ter del D. L. 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, L. 6 agosto 2015, n. 125 e s.m.i.. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9 ter D.L. 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, L. 6 agosto 2015, n. 125 e s.m.i., dal D.M. del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell' Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 settembre 2022, serie generale n. 216. Sospensione efficacia”*, pubblicata sul portale istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna il 12 dicembre 2022;
- di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati, finalizzato direttamente o indirettamente a richiedere alla Società di concorrere al ripiano dello sforamento del suddetto tetto di spesa, ivi incluse la Delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022, la Delibera ARNAS BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022, la Delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022, la Delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022, tutte richiamate in premessa dalla determinazione n. 1356 prot. 26987 del 28 novembre 2022 dell'Assessorato regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Autonoma della Sardegna e non notificate alla Ricorrente.

PREMESSO CHE

- la Determinazione del Direttore generale dell'Assessorato regionale dell'igiene e

sanità e dell'assistenza sociale della Regione Autonoma della Sardegna n. 1356 del 28 novembre 2022, che ha quantificato gli oneri di ripiano della spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, prevedeva quale termine originario per i pagamenti il 28 dicembre 2022;

- all'approssimarsi della scadenza del 28 dicembre 2022, mediante Determinazione n. 1471 del 12 dicembre 2022, l'efficacia degli ordini di ripiano è stata tuttavia sospesa fino alla conclusione dei giudizi pendenti dinanzi al T.A.R. sui provvedimenti nazionali presupposti, impugnati nei numerosi ricorsi oggi pendenti;
- per tale ragione, sino ad ora, la Ricorrente non aveva formulato istanza di concessione di misure cautelari nell'ambito del presente procedimento, non sussistendo alcuna necessità in tal senso;
- tuttavia, con Determinazione del Direttore generale n. 650 del 16 giugno 2023, in applicazione dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, la Regione Sardegna ha concesso alle aziende fornitrici di dispositivi medici, che non avessero attivato contenzioso o che intendessero rinunciare, la possibilità di estinguere l'obbligazione, versando entro il 30 giugno 2023 il 48% dell'importo dovuto. Per le aziende che invece non intendessero avvalersi della facoltà, è rimasto fermo l'obbligo del versamento della quota integrale a loro carico (**All. A**);
- con tale ultima determinazione della Regione Sardegna, quindi, pare essere tornata sui suoi passi e aver revocato la sospensione dell'efficacia delle richieste di ripiano, allineandosi così ai termini di pagamento stabiliti a livello nazionale;
- a livello nazionale, in particolare, il termine per il pagamento delle quote è stato spostato dapprima al 30 giugno 2023, ai sensi dell'art. 8 del d.l. 30 marzo 2023, n. 34, conv. in l. 26 maggio 2023, n. 56, e poi ulteriormente prorogato al 31 luglio 2023, per effetto della conversione in legge 3 luglio 2023, n. 87, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 5 luglio 2023). Anche tale ultima (minima) proroga non è comunque idonea a modificare sostanzialmente la situazione;
- ancora, la Regione Sardegna non ha formalmente adottato alcun provvedimento di

proroga del termine concesso con l'ultima Determinazione n. 650/2023 che risulta, quindi, ad oggi spirato o comunque prossimo alla scadenza applicando l'estensione al 31 luglio 2023 concessa a livello nazionale;

- la prima camera di consiglio utile è quella del 2 agosto 2023 ed è quindi successiva al termine ultimo di pagamento, ad oggi fissato alla fine del mese di luglio.

A) ISTANZA DI MISURE CAUTELARI MONOCRATICHE EX ART. 56 C.P.A.

I) Sul fumus boni iuris.

Sul *fumus boni iuris*, si rinvia a quanto già dedotto nei ricorsi introduttivo e nei successivi ricorsi per motivi aggiunti.

In questa sede preme soltanto evidenziare come la Ricorrente sia una società che distribuisce dispositivi medici prodotti da altre aziende e in tale veste ha eseguito forniture di dispositivi medici a favore di enti del Servizio Sanitario Nazionale nel periodo 2015 - 2018. L'impatto del meccanismo indiscriminato di c.d. *pay-back* attuato dai provvedimenti impugnati nel presente giudizio sui meri distributori di dispositivi medici – che pur fatturando alle strutture sanitarie il prezzo finale dei dispositivi, hanno un margine minimo, essendo meri rivenditori – rappresenta un elemento di particolare ingiustizia del sistema e ulteriore sintomo della sua complessiva illegittimità.

II) Sul periculum in mora.

II.1 Quanto al “*periculum in mora*” è evidente come in caso di mancata sospensione dell'efficacia della richiesta di pagamento nei suoi confronti, la Ricorrente subirebbe un pregiudizio grave e irreparabile. Infatti, nella denegata ipotesi di rigetto della presente istanza cautelare *ex art. 56 c.p.a.* la Ricorrente sarebbe costretta a corrispondere, in tempi strettissimi e in un'unica soluzione, un'ingente somma di denaro che **si aggira attorno ai 871.355,79 euro.**

II.2. Ad oggi, **la Società non ha disponibilità di cassa che le consentano di procedere al pagamento di una somma simile entro il 31 luglio 2023** e, allo stesso tempo, di continuare la sua normale operatività. Infatti, le uscite di cassa previste per i mesi di giugno e di luglio 2023 sono già molto significative, anche in ragione delle scadenze fiscali

del mese di luglio, e se il 31 luglio prossimo la Ricorrente dovesse pagare in un'unica soluzione i 871.355,79 euro richiesti a titolo di c.d. *payback*, ciò produrrebbe un forte impatto negativo in termini finanziari e di contrazione delle risorse finanziarie disponibili per lo svolgimento operativo dell'attività, che risulterebbe assolutamente paralizzata.

In particolare, nella denegata ipotesi di rigetto della presente istanza, la Ricorrente sarebbe costretta a corrispondere, in tempi strettissimi, un'ingente somma di denaro, assolutamente non dovuta e assolutamente non prevedibile, senza avere alcuna garanzia di poter rientrare in possesso delle somme indebitamente versate. Situazione aggravata dal fatto che la Ricorrente, in qualità di mero distributore e, quindi, rivenditore di dispositivi medici, è chiamata a pagare un importo di ripiano calcolato su un fatturato complessivo che solo in infinitesima parte ha rappresentato un utile effettivo.

II.3. Qualora codesto Tribunale non sospendesse in tempo gli effetti dei provvedimenti impugnati, lo stesso identico scenario verrebbe a verificarsi anche nel caso in cui la Società non eseguisse il pagamento dei 871.355,79 euro entro il 31 luglio, in quanto svariate Regioni hanno già annunciato che, alla scadenza del termine, procederanno con le compensazioni nei confronti degli operatori che non avranno pagato (cfr., ad esempio, la nota inviata dalla Regione Puglia il 15 giugno 2023, depositata come **all. B** alla presente istanza, dove si dice chiaramente che “*in caso d'inadempimento all'obbligo del ripiano, si procederà alla compensazione prevista dall'art. 9-ter, comma 9-bis, DL 19 giugno 2015, n. 78*”).

In questo modo, a partire dal 1° agosto 2023, fino alla concorrenza dell'importo di 871.355,79 euro, tutti i crediti che la Ricorrente ha verso la Regione Sardegna e verso gli enti del S.S.R. sarebbero definitivamente estinti per compensazione: la Società, quindi, cesserà di ricevere qualsiasi tipo di pagamento da parte di Amministrazioni nei confronti delle quali ha regolarmente eseguito e continua ad eseguire le forniture. Il blocco totale dei pagamenti determinerebbe enormi problemi di flussi di cassa per la Ricorrente, che finirebbe per trovarsi priva dei fondi per portare avanti la sua normale operatività.

II.4. Per completezza, poi, si fa presente come la Società non abbia alcuna intenzione di rinunciare al presente contenzioso, essendo fermamente convinta dell'illegittimità del meccanismo del c.d. *payback*, e per tale motivo non possa neanche prendere in

considerazione l'idea di avvalersi della possibilità del pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34/2023. Da un lato, infatti, il pagamento del 48% della quota di ripiano determinerebbe in automatico l'estinzione del presente ricorso e quindi la Società si vedrebbe preclusa l'opportunità di far valere in giudizio le sue (fondate) ragioni, cosa che appare una violazione inaccettabile dell'art. 24 Cost.

Dall'altro, poi, anche il 48% di 871.355,79 euro sarebbe una cifra che la Società non potrebbe permettersi di pagare in un'unica soluzione entro il 31 luglio 2023, perché non ha in cassa una cifra simile e non è certo in grado di procurarsela in un lasso di tempo così ristretto (anche in considerazione del fatto che, *“soltanto con la conversione in legge del D.L. n. 34/2023, la parte ricorrente ha potuto avere esatta e piena contezza sia della disciplina attuale del cd. pay back dispositivi medici relativamente al periodo di riferimento sia del termine ultimo per l'adesione alla transazione ivi prevista e conseguentemente del termine ultimo per il pagamento di quanto richiesto da parte delle singole Regioni”* - cfr. T.A.R. Lazio, sez. III-quater, decreti nn. 3023, 3024 e 3027 del 13 giugno 2023).

II.5. Dato che la prima camera di consiglio utile per la discussione delle istanze cautelari ex art. 55 c.p.a. è quella del 2 agosto 2023 ed è quindi successiva rispetto alla scadenza del 31 luglio 2023, sussistono le ragioni di straordinaria urgenza e necessità alla base della presente richiesta di misure cautelari provvisorie ex art. 56 c.p.a.

II.6. Si chiede pertanto che il Presidente sospenda *inaudita altera parte* l'efficacia delle richieste di pagamento della Regione Sardegna fino all'esito della camera di consiglio per la discussione della domanda cautelare, come già fatto in altri giudizi analoghi con le seguenti motivazioni: *“Considerato, quanto al dedotto periculum, che, da un lato, l'approssimarsi della predetta data rende concreto, per la parte ricorrente, il rischio effettivo che le amministrazioni regionali operino direttamente la compensazione prevista dall'art. 9 ter, comma 9 bis, del D.L. n. 78/2015 e richiamata nella normativa di riferimento e avuto riguardo, dall'altro, all'asserita incidenza del pagamento delle somme di cui trattasi o della predetta compensazione sulla continuità aziendale; Considerato che, pertanto, avuto riguardo alle circostanze di cui sopra, si ravvisano i presupposti per l'accoglimento della proposta istanza cautelare monocratica nelle more della trattazione collegiale dell'istanza*

di cui trattasi ai fini sia del pagamento delle somme da parte della ricorrente sia dell'eventuale compensazione da parte delle amministrazioni" (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III-quater, decreto 22 giugno 2023, n. 3212; *id.* 28 giugno 2023, n. 3344; *id.* 30 giugno 2023, n. 3382).

B) ISTANZA DI MISURE CAUTELARI COLLEGIALI EX ART. 55 C.P.A.

Nella denegata ipotesi in cui il Presidente ritenga insussistenti i presupposti per la concessione di misure cautelari *inaudita altera parte*, si insiste in ogni caso affinché il Collegio sospenda l'efficacia dei provvedimenti impugnati, all'esito della camera di consiglio che sarà fissata ai sensi dell'art. 55, commi 5-7, c.p.a.

Richiamando in punto di *fumus boni iuris* quanto già dedotto nel ricorso introduttivo e nei successivi ricorsi per motivi aggiunti, sotto il profilo del *periculum in mora* si ripropongono tutte le considerazioni già svolte *sub* A.II) e si ribadisce che, in caso di mancata sospensiva, dal 1° agosto 2023 la Società non riceverà più nemmeno un euro da parte della Regione e delle varie aziende sanitarie e l'interruzione di un flusso di cassa così importante metterebbe a rischio la sua continuità aziendale.

P.Q.M.

La Ricorrente, come sopra rappresentata e difesa, chiede che:

- ai sensi dell'art. 56 c.p.a., sia sospesa *inaudita altera parte* l'efficacia dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e con i successivi ricorsi per motivi aggiunti;
- ai sensi dell'art. 55 c.p.a., all'esito della camera di consiglio, il Collegio confermi la sospensiva già concessa dal Presidente *inaudita altera parte* o, in ogni caso, sospenda l'efficacia dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e con i successivi ricorsi per motivi aggiunti.

Si chiede fin da ora di essere sentiti in camera di consiglio.

Con osservanza.

Roma, 6 luglio 2023

Avv. Simone Cadeddu

Avv. Mauro Turrini

Avv. Jacopo Nardelli

Avv. Chiara Nuzzo