

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO**

**- ROMA- Sez. III *quater* - R.G. n. 13803/2022**

**ISTANZA CAUTELARE**

**ANCHE PER LA CONCESSIONE DI MISURE MONOCRATICHE**

**EX ARTT. 55 E 56 C.P.A.**

nell'interesse di **NR di Nannini s.r.l.**, con sede in Lucca Via Augusto Mancini 145/149 (P.I. 00408220465), in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa, per delega in calce al ricorso introduttivo ed al ricorso per motivi aggiunti, anche disgiuntamente, dall'Avv. Alessandro Bertani (C.F. BRTLNSN78P09E715V, PEC: avv.alessandro.bertani@legal.it, fax 05023208) e dall'avv. Laura Marras (C.F. MRRLRA82E41A192G, PEC: lauramarras@ordineavvocatiroma.org, fax 0645443718) ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Laura Marras in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 18 e presso i loro indirizzi di posta elettronica certificata: avv.alessandro.bertani@legalmail.it e lauramarras@ordineavvocatiroma.org, nel ricorso in epigrafe proposto

**contro**

- il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato;

**e nei confronti**

- della **Regione Toscana**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con gli avv.ti Lucia Bora e Antonio Fazzi;
- della **Regione Marche**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con gli avv.ti Laura Simoncini e Antonella Rota;
- della **Regione Piemonte**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- della **Provincia Autonoma di Bolzano**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con le avv.te Alexandra Roilo, Doris Ambach, Georg Windegger e Laura Fadanelli;

- di **ESTAR Toscana – Ente di supporto tecnico amministrativo regionale**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- di **SCR Piemonte S.p.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- di **ASUR Marche – Azienda sanitaria unica regionale**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **Azienda Sanitaria dell'Alto Adige**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- di **Johnson & Johnson Medical S.p.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**NEL RICORSO PROPOSTO**

*per l'annullamento,*

*previa disapplicazione e/o rimessione della questione di legittimità alla Corte*

*Costituzionale e/o rinvio alla Corte di Giustizia UE,*

- *del decreto del Ministero della Salute del 6 luglio 2022 di Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, pubblicato nella GURI 15 settembre 2022, n. 216, ivi espressamente incluse le tabelle A, B, C e D allo stesso allegate;*
- *del decreto del Ministero della Salute del 6 ottobre 2022 di Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018, pubblicato nella GURI 26 ottobre 2022, n. 251;*
- *della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 241/1990 avente ad oggetto l'adozione del decreto del Direttore della Direzione Sanità, welfare e coesione sociale con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'articolo 9 ter, comma 9 bis del d.l. 78/2015 pervenuta alla NR di Nannini a mezzo pec dalla Direzione Sanità, welfare e coesione sociale della Regione Toscana in data 14 novembre 2022;*
- *di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, anche di estremi non conosciuti, ivi inclusa la Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019, prot. n. 22413, nonché l'Accordo tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla proposta del Ministero della salute di attuazione dell'art. 9 ter del d.l. 78/2015 (rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019);*

- *previa disapplicazione e/o rimessione della questione di legittimità alla Corte Costituzionale dell'art. 9 ter del d.l. 78/2015, convertito il L. n. 125/2015.*

Nonché di tutti gli ulteriori atti e provvedimenti degli Enti del servizio sanitario regionale specificamente indicati nei diversi ricorsi per motivi aggiunti depositati, previa disapplicazione e/o rimessione della questione di legittimità alla Corte Costituzionale dell'art. 9 ter del d.l. 78/2015, convertito il L. n. 125/2015 e/o rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE.

\*\*\* \*\*

### ***Premesse in fatto***

La NR di Nannini è un'azienda fornitrice di dispositivi medici ed è insorta, con il ricorso in epigrafe, contro i provvedimenti ministeriali che hanno dato avvio al c.d. *payback*, meccanismo introdotto dall'art. 9 ter del d.l. n. 78/2015, convertito in L. n. 125/2015, s.m.i., che impone agli operatori privati di concorrere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa sanitario causato dalle Regioni e dalle Province Autonome relativamente agli acquisti di dispositivi medici.

In attuazione della normativa e dei decreti impugnati, le Regioni hanno avviato i procedimenti di individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per gli anni 2015 – 2018 e degli importi dovuti dalle stesse aziende.

La NR di Nannini con coevi decreti della Regione Toscana, della Regione Piemonte, della Regione Marche e della Provincia Autonoma di Bolzano è stata destinataria di sostanziosi inviti al pagamento di *payback* per un importo complessivo pari ad **€ 3.534.115,02**.

Con separati ricorsi per motivi aggiunti, a valere se del caso come ricorsi autonomi, la NR di Nannini ha impugnato i provvedimenti di ripiano adottati dalle predette Regioni e dalla Provincia Autonoma che, secondo quanto in origine previsto, intimavano il pagamento entro trenta giorni.

Nelle more, come è noto, il predetto termine è stato prorogato dapprima al 30 aprile 2023 e, da ultimo, l'art. 8 del d.l. n. 34/2023 e la legge di conversione n. 56/2023, ha previsto che solo le imprese che “*non hanno attivato contenzioso o che intendono abbandonare i ricorsi esperiti avverso i provvedimenti regionali e provinciali di cui all'articolo 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e contro i relativi atti e provvedimenti*

*presupposti*” potranno versare una quota ridotta pari al 48% dell’importo indicato nei c.d. provvedimenti di ripiano.

Al contrario, per le aziende fornitrici di dispositivi medici che non intendono rinunciare ai ricorsi giurisdizionali contro il c.d. *payback*, “*resta fermo l’obbligo del versamento della quota integrale a loro carico, come determinata dai richiamati provvedimenti regionali o provinciali*”.

Il d.l. n. 34/2023 ha stabilito la data del 30 giugno 2023 come termine ultimo per il versamento della quota ridotta, termine poi ancora prorogato al **31 luglio 2023** dalla legge di conversione del successivo d.l. n. 51/2023.

Le norme richiamate precisano che, in mancanza di adesione al pagamento in misura ridotta, “*restano ferme le disposizioni di cui al quinto e sesto periodo del medesimo articolo 9-ter, comma 9-bis*”, ovvero la possibilità di compensare i crediti vantati dalle aziende fornitrici di dispositivi medici con i debiti delle regioni e province autonome.

**La NR di Nannini non intende aderire al meccanismo previsto dal D.L. 34/2023, né rinunciare al ricorso ed ai motivi aggiunti proposti per contestare il meccanismo del c.d. *payback* e tutti gli atti e provvedimenti che lo attuano, ritenendo tali provvedimenti gravemente illegittimi e in contrasto con la Carta costituzionale e con i principi eurounitari.**

In applicazione della normativa vigente e per quanto intimato dalle Amministrazioni Regionali e dalla Provincia Autonoma di Bolzano, **a partire dal prossimo 1° agosto**, il credito dalle stesse vantato nei confronti della NR di Nannini e pari ad **oltre 3,5 milioni di euro** diventerà esigibile.

La Società ricorrente – in assenza della misura cautelare che qui si domanda – si troverebbe costretta a scegliere se versare questa somma *monstre* in un’unica rata (come imposto dalla legge ed intimato dalle Regioni), oppure se non versarla e trovarsi esposta così al rischio di azioni esecutive (non escluse dalla normativa) o a quello della compensazione sulle forniture in corso e future, con gravissimo pregiudizio per l’azienda.

La NR di Nannini propone dunque oggi la presente istanza per la concessione di misure cautelari, anche monocratiche, al fine di ottenere la sospensione dell’efficacia

degli atti impugnati e di impedire la compensazione dei crediti di cui all'art. 9 *ter*, co. 9 *bis* del d.l. n. 78/2015.

Si fa presente che, in esecuzione dell'ordinanza presidenziale n. 2939 dell'8.6.2023, i sottoscritti difensori hanno trasmesso al Ministero della Salute ed alle Regioni resistenti apposita istanza per la notifica a mezzo di pubblici proclami del ricorso introduttivo e dei successivi atti di motivi aggiunti.

Nonostante i considerevoli ritardi e le difficoltà per le Amministrazioni dovute all'ingente numero di ricorsi in corso di notifica relativi alla materia del c.d. *payback* dei dispositivi medici, gli atti della NR di Nanni risultano essere già pubblicati sui siti *web* del Ministero della Salute, della Regione Toscana e della Provincia di Bolzano, come da attestati depositati in atti.

Con la predetta ordinanza il Presidente di codesta Sezione ha altresì autorizzato, in via preventiva, la notifica per pubblici proclami, secondo le modalità prescritte nella medesima ordinanza, “*anche con riguardo a eventuali ulteriori ricorsi per motivi aggiunti nonché a eventuali nuove e ulteriori istanze di sospensione cautelare degli atti impugnati*”.

Il presente atto è, pertanto, in corso di notifica e, sussistendo i presupposti – come già rilevato da codesta Sezione con ordinanze rese su casi analoghi – si chiede la deliberazione in via interinale dell'istanza cautelare proposta nelle more dell'integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 27, co. 2, c.p.a.

\*\*\*\*\*

#### **ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE**

##### **EX ART. 55 C.P.A.**

1. Il *fumus* risiede in tutto ciò che è stato esposto nel ricorso e nei motivi aggiunti, a cui integralmente si rinvia.
2. Quanto al *periculum*, come si è detto poc'anzi, **a partire dal prossimo 1° agosto**, il credito vantato dalle Regioni e dalla Provincia Autonoma nei confronti della Società e pari ad **oltre 3,5 milioni di euro** (di cui € 3.489.704,57 per la sola Regione Toscana) potrà essere compensato con i debiti regionali per acquisti di dispositivi medici – ivi comprese le somme relative agli acquisti effettuati dagli enti e aziende del Servizio sanitario regionale nei confronti delle aziende fornitrici inadempienti – fino a concorrenza dell'intero ammontare delle somme oggetto di inadempimento.

In mancanza dell'invocata misura cautelare, tra pochi giorni, la NR di Nannini sarebbe costretta a pagare in un'unica soluzione l'ingente somma oppure sarebbe soggetta ad azioni coattive di recupero del credito, prima fra tutte la compensazione automatica prevista per legge che andrebbe ad incidere sulle forniture in essere e future, con tutte le gravi conseguenze che da ciò discenderebbero, sia in termini di inadempimento rispetto ad un obbligo di legge correlato ad una pubblica fornitura, sia in termini di interruzione dell'ordinario flusso di liquidità, necessario ad assicurare la regolare attività dell'impresa.

È lapalissiano il pregiudizio che la NR di Nannini subirebbe qualora i provvedimenti gravati non venissero sospesi, così come del resto l'Ecc.mo Collegio ha avuto modo di rilevare recentemente concedendo la misura cautelare della sospensiva in favore di altre società che si trovano in situazioni del tutto sovrapponibili a quella di NR di Nannini.

**3.** Si tratta di un pregiudizio senz'altro gravissimo, ma anche irreparabile, come comprovato dalla perizia redatta dal revisore della Società che si produce, nella quale si dà atto degli effetti dirompenti che si produrrebbero sulle finanze societarie e, di conseguenza, sul funzionamento della Società nel caso in cui questa dovesse corrispondere l'intero debito o anche subisse il meccanismo della compensazione sui crediti futuri a partire dal 1° agosto 2023.

La NR di Nannini non è un produttore di dispositivi medici.

Non ha certo le dimensioni di una multinazionale, ma è un semplice rivenditore, una piccola realtà che acquista prodotti dalle multinazionali per poi rivenderli alle Regioni e Aziende sanitarie/ospedaliere, in special modo in Toscana, all'esito di gare pubbliche: il fatturato di queste commesse può anche essere elevato, ma l'utile non è nemmeno lontanamente comparabile.

Il pagamento di una somma così rilevante come quella richiesta dalle Regioni resisterebbe la NR di Nannini, come invero qualsiasi altra società di dimensioni e struttura analoga, ad un depauperamento del patrimonio aziendale insostenibile per la prosecuzione dell'attività, con ogni intuibile conseguenza sulla possibilità di far fronte agli impegni contrattuali assunti, nonché alle spese inerenti i salari, gli stipendi dei dipendenti ed i costi dell'attività dell'impresa.

La perizia del revisore della Società e i documenti già versati in atti dimostrano che, per far fronte all'approvvigionamento dai produttori dei beni, solo nell'anno 2022 la NR di Nannini ha dovuto sostenere costi per le merci acquistate pari a quasi 3,5 Mln di euro, a cui aggiungere i costi per la gestione della società, cifre in linea con quelle previste per il 2023 (doc. n. 5 deposito del 29.12.2022 e doc. 1, allegato al presente atto).

Come si legge nella perizia in atti, dalla disamina della situazione patrimoniale della Società, emerge che *“l'impatto sui conti di N.R. di NANNINI Srl conseguente all'esigibilità ed alla debenza dell'importo di Euro 3.534.115,02.=, richiesto dalle Regioni ed Enti come ripiano a titolo di payback per le sole annualità dal 2015 al 2018 (...) avrebbe l'effetto di produrre, già nel breve termine di qualche mese, un disequilibrio finanziario con l'immediata conseguenza che le risorse disponibili non riescano a fronteggiare gli impegni”* (doc. n. 1, pag. 2, II cpv).

Quanto alla *“... prospettata compensazione, già esecutiva a partire dal prossimo mese, del debito richiesto in restituzione a N.R. di NANNINI srl, con i crediti correnti vantati nei confronti dei vari Enti per le forniture effettuate, avrà l'effetto di prosciugare le risorse liquide disponibili con evidenti difficoltà per la società nel poter proseguire l'attività e porre in essere nuovi approvvigionamenti di prodotti e delle attrezzature necessari per il proseguo dell'attività”* (doc. n. 1, pag. 2, III cpv).

**4.** D'altro canto, sotto il profilo dell'interesse pubblico, non può che ribadirsi – come osservato nei precedenti atti e invero rilevato da Codesto Collegio nelle recenti ordinanze cautelari in materia – che l'attivato meccanismo del c.d. *payback* afferisce agli sforamenti del (lontano) quadriennio 2015 – 2018 e le richieste di pagamento alle aziende sono pervenute per la prima volta solo sul finire del 2022 (cfr., tra le tante, ord. caut. TAR Lazio – Roma, sez. III *quater*, del 12.7.2023 n. 3635 e n. 2740).

L'urgenza del recupero delle somme appare quantomeno discutibile, ove peraltro si consideri che nel caso di specie la richiesta più ingente proviene dalla Regione Toscana, ossia da uno degli Enti più virtuosi nell'offerta di livelli di assistenza sanitaria che negli anni ha presentato bilanci in equilibrio, senza il “soccorso” dello strumento del *payback*.

La concessione dell'invocata misura cautelare, invero, non inciderebbe sull'interesse pubblico, anche perché si tratterebbe di sospendere l'esecuzione del provvedimento solo per un tempo limitato, essendo già stato espresso dall'On.le

Sezione l'intendimento di delibare nel merito le questioni relative al *payback*, con lodevole sollecitudine stante la mole del contenzioso, già all'udienza "pilota" del 24 ottobre 2023.

In questo quadro, si domanda, quindi, la sospensione dei provvedimenti impugnati, al fine di impedire la compensazione ed evitare il gravissimo pregiudizio che la Società subirebbe se venisse data esecuzione ai provvedimenti impugnati.

\*\*\*\*

**A S.E. ILL.MO PRESIDENTE DEL TAR LAZIO – ROMA, SEZ. III QUATER**  
**ISTANZA PER LA CONCESSIONE DI MISURE CAUTELARI MONOCRATICHE**  
**EX ART. 56 C.P.A.**

Si ritiene sussistano i presupposti anche per la concessione delle misure monocratiche di cui all'art. 56 c.p.a.

Il termine ultimo per un'eventuale adesione al meccanismo "estintivo" del debito previsto dal d.l. 34/2023 scade, infatti, il prossimo **31 luglio 2023**. Ciò significa che, a decorrere dal 1° agosto, la NR di Nannini potrà essere sottoposta ad azioni coattive promosse dalla Regioni per il recupero integrale di oltre 3,5 milioni di euro, compresa quella di compensazione sui crediti per le future forniture, con le gravissime ed irreparabili conseguenze di cui si è detto in precedenza.

Secondo il calendario di udienza di codesta On.le Sezione, la prima Camera di Consiglio utile per la discussione della domanda cautelare cade senz'altro a data successiva al termine del 31 luglio/1° agosto 2023.

Si chiede, pertanto, all'Ill.mo Presidente di concedere la misura cautelare monocratica della sospensione dei provvedimenti impugnati, sino alla Camera di Consiglio per la discussione della domanda cautelare, onde evitare che *medio tempore* si verificino quelle gravissime ed irreparabili conseguenze di cui si è parlato in precedenza e, segnatamente, la compensazione sui crediti per le forniture future.

\* \* \* \* \*

**P.Q.M.**

La società NR di Nannini s.r.l., come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesto Ill.mo Tribunale voglia disporre, ai sensi e per gli effetti degli artt. 55 e 56 c.p.a., la sospensione in via cautelare, anche con provvedimento monocratico, dell'efficacia dei provvedimenti statali, regionali e provinciali fin qui impugnati con il ricorso



introduttivo e con i successivi motivi aggiunti, ovvero le misure cautelari idonee a preservare le ragioni della ricorrente.

Ai sensi del d.P.R. n. 115/2002, si dichiara che non è dovuto il contributo unificato, non trattandosi di ricorso, ma di incidente processuale e, in particolare, di domanda cautelare proposta in corso di causa ai sensi degli artt. 55 e 56 c.p.a.

Lucca – Roma, 20 luglio 2023

Avv. Alessandro Bertani

Avv. Laura Marras