

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

– ROMA –

SEZ. III QUATER - R.G. 16465/2022

ISTANZA DI MISURE CAUTELARI

AI SENSI DELL'ART. 55 C.P.A.

nell'interesse di **SUNSHINE 7 SRL**, con gli avv.ti **Giuseppe Farina, Angelica Maria Nicòtina, Giovanbattista Carnibella e Federica Scafarelli**,

– **ricorrente** –

CONTRO

- **MINISTERO DELLA SALUTE** (CF: 80242250589), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;
- **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** (CF: fiscale 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;
- **CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;
- **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (CF: 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;
- **CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**, in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE ABRUZZO** (CF: 80003170661), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE BASILICATA** (CF: 80002950766), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE CALABRIA** (CF: 02205340793), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE CAMPANIA** (CF: 80011990639), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE EMILIA ROMAGNA** (CF: 80062590379), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA** (CF: 80014930327), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE LAZIO** (CF: 80143490581), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE LIGURIA** (CF: 00849050109), in persona del legale rappresentante *p.t.*;

- **REGIONE LOMBARDIA** (CF: 80050050154), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE MARCHE** (CF: 80008630420), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE MOLISE** (CF: 00169440708), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE PIEMONTE** (CF: 80087670016), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE PUGLIA** (CF: 80017210727), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE SARDEGNA** (CF: 80002870923), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE SICILIANA** (CF: 80012000826), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **ASSESSORATO ALLA SALUTE DELLA REGIONE SICILIANA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **REGIONE TOSCANA** (CF: 01386030488), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE UMBRIA** (CF: 80000130544), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE DELLA VALLE D'AOSTA** (CF: 80002270074), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **REGIONE VENETO** (CF: 80007580279), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con gli avv.ti Cristina Zampieri, Chiara Drago, Antonella Cusin, Bianca Peagno, Tito Munari, Francesco Zanlucchi, Luisa Londei e Giacomo Quarneri dell'Avvocatura Regionale del Veneto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi di Roma;
- **PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO** (CF: 00337460224), in persona del legale rappresentante *p.t.*;
- **PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO – ALTO ADIGE** (CF: 00390090215), in persona del legale rappresentante *p.t.*;

e nei confronti di

JOHNSON & JOHNSON MEDICAL S.P.A. (CF: 08082461008), in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

- **controinteressata** -

PER L'ANNULLAMENTO

- del Decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze 6 luglio 2022 recante “*Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. (22A05189)*”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 216 del 15 settembre 2022 (doc. 1);

- del Decreto del Ministero della Salute 6 ottobre 2022 recante “*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. (22A06146)*”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 251 del 26 ottobre 2022 (doc. 2);
- di qualsiasi altro atto presupposto richiamato nei predetti atti o comunque presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati, anche se non conosciuti, inclusi, per quanto occorrer possa:
 - l’intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 14 settembre 2022 (doc. 3);
 - l’intesa sancita dalla Conferenza Stato – Regioni – Repertorio atti n. 213/CSR del 28 settembre 2022 recante “*Intesa, ai sensi della legge 21 settembre 2022, n.1.42, sullo schema di decreto ministeriale per l’adozione delle linee guida propedeutiche all’emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in applicazione dell’art. 18 comma I del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115. Tetti dispositivi medici 2015-2018*” (doc. 4);
 - l’accordo della Conferenza Stato – Regioni Repertorio atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 recante “*Accordo, ai sensi dell’articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla proposta del Ministero della salute di 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*” (di seguito, anche l’“Accordo 181/CSR”) (doc. 5);
 - la Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, recante “*Indicazioni operative per l’applicazione delle disposizioni previste dall’art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto legge 18 giugno 2015, n. 78*”;
 - la Circolare del Ministero dell’economia e delle finanze di concerto con il Ministero della salute del 19 febbraio 2016 (prot.0001341-P-19/02/2016 del Ministero della salute - DGSIS) ad oggetto “*Fatture elettroniche riguardanti dispositivi medici – Indicazioni operative per l’applicazione delle disposizioni previste dall’art.9-ter, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78*” (doc. 6);
 - la circolare del Ministero dell’economia e delle finanze di concerto con il Ministero della salute del 21 aprile 2016 (prot.0003251-P-21/04/2016 del Ministero della salute -DGSIS)

ad oggetto “*Fatture elettroniche riguardanti dispositivi medici – Indicazioni operative per l’applicazione delle disposizioni previste dall’art.9-ter, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 -Integrazione della nota del 19 febbraio 2016*” (doc. 7);

- di tutti i provvedimenti delle Regioni e delle Province Autonome con i quali sono state avanzate le richieste di ripiano, impugnate nel presente giudizio con i successivi ricorsi per motivi aggiunti (da valere anche quali ricorsi autonomi);

NONCHÉ PER L’ACCERTAMENTO E LA DECLARATORIA CHE NULLA È DOVUTO DALLA RICORRENTE A TITOLO DI RIPIANO DEL SUPERAMENTO DEL TETTO DI SPESA REGIONALE PER L’ACQUISTO DEI DISPOSITIVI MEDICI NEGLI ANNI 2015, 2016, 2017 E 2018.

* * * * *

PREMESSO CHE

- la odierna ricorrente Sunshine 7 S.r.l. sin dall’anno 2010 si occupa di commercio all’ingrosso, sia in transito che in importazione ed esportazione, di commercio al dettaglio e di noleggio di strumenti, apparecchi, articoli sanitari, ausili protesici e presidi medico-chirurgici nonché software e hardware in genere ed in particolare per uso medicale;
- nell’ambito dell’esercizio della propria attività di impresa, Sunshine 7 S.r.l. ha stipulato, nel corso dei vari anni, con numerosi Committenti pubblici, contratti di appalto per la fornitura di dispositivi medici, venendo così coinvolta nel procedimento finalizzato all’attuazione del meccanismo del c.d. *payback* ai sensi dell’art. 9-ter del DL n. 78/2015;
- pertanto, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, Sunshine 7 S.r.l. ha impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe, attuativi del suddetto meccanismo del *payback* per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018;
- con successivi atti di proposizione di motivi aggiunti, da valere anche come ricorsi autonomi avendone i requisiti, l’esponente ha poi chiesto l’annullamento dei provvedimenti adottati dalle Regioni e dalle Province Autonome, contenenti le specifiche richieste di ripiano poste a suo carico, da versarsi, secondo quanto in origine previsto, entro trenta giorni dalla pubblicazione dei provvedimenti regionali;
- nelle more, come è noto, il predetto termine è stato prorogato e, da ultimo, il D.L. n. 34 del 30 marzo 2023, convertito con modificazioni dalla L. 26 maggio 2023, n. 56, all’art. 8, comma 3 ha stabilito che le imprese che non attivino o che rinuncino ai contenziosi in essere beneficiano di uno “sconto” sulla quota di *Payback* dovuto, con termine di pagamento della

quota residua al **30 giugno 2023**, mentre, per le imprese che non si avvalgano della predetta facoltà stabilisce che “resta fermo l’obbligo del versamento della quota integrale a loro carico, come determinata dai richiamati provvedimenti regionali o provinciali”;

- **Sunshine 7 Srl non ha inteso e non intende rinunciare ai ricorsi proposti dinnanzi a codesto Ill.mo Tribunale**, di talché a partire dal 1 luglio 2023, laddove non fosse accordata da codesto onorevole Tribunale la tutela cautelare richiesta in questa sede, la ricorrente sarà obbligata al pagamento dell’ingente importo (laddove rapportato al modesto volume d’affari della ricorrente, che è una microimpresa) richiesto dalle Amministrazioni sanitarie € **184.886,51**) mediante: **i)** compensazione, operata automaticamente dalle Amministrazioni, con i crediti vantati dall’odierna ricorrente e fino a concorrenza del debito; **ii)** azioni di recupero coattivo fino a concorrenza del debito;
- la Società ricorrente intende quindi ora richiedere, vista la prossimità della scadenza del termine del 30 giugno 2023 e il conseguente ricorrere dei presupposti per la concessione della tutela cautelare, che vengano adottate, ai sensi dell’art. 55 c.p.a., le misure cautelari idonee a preservare le ragioni della medesima ricorrente e ciò per le motivazioni di seguito brevemente illustrate.

* * *

SUL FUMUS BONI IURIS

Quanto alla sussistenza del *fumus boni iuris* si rinvia all’analitica esposizione dei fatti e delle censure contenuta nel ricorso introduttivo e nei successivi ricorsi per motivi aggiunti.

* * *

SUL PERICULUM IN MORA

Quanto invece alla sussistenza del *periculum in mora*, si rileva che la sospensione giudiziale dei provvedimenti impugnati, prima della definizione del presente giudizio nel merito, si rende necessaria al fine di evitare **conseguenze economiche irreversibili** per la società ricorrente.

Ed infatti, Sunshine 7 S.r.l., in assenza di concessione dell’invocata tutela cautelare, è esposta complessivamente, rispetto alle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia, **alla restituzione, entro il suddetto termine del 30 giugno 2023 stabilito dall’art. 8, comma 3, D.L. 34/2023, dell’importo di € 184.886,51**, ciò che, all’evidenza, comprometterebbe irreversibilmente l’esistenza della società, per di più laddove si consideri **che Sunshine 7 S.r.l. ha chiuso il bilancio di esercizio al 31.12.2021 con un utile di soli € 59.915,00** (si veda il bilancio di

esercizio 2021 *sub doc. 15*, pag. 3), mentre ha chiuso l'**esercizio 2022 con una perdita di € 56.848,48** come risulta dal bilancio provvisorio *sub doc. 53*.

In altre parole, vista l'esiguità dell'utile riportato nell'esercizio 2021, **la perdita riportata nell'esercizio 2022** (doc. 53) nonché l'entità dell'importo da ripianare, la mancata sospensione giudiziale di tutti i provvedimenti impugnati nel presente giudizio, esporrebbe Sunshine 7 S.r.l. a perdite di esercizio con conseguenze irreversibili, sino a giungere allo scioglimento per abbattimento del capitale sociale sotto il limite minimo di legge. *Ad abundantiam* si consideri che la ricorrente, come risulta dal bilancio, è un piccolo fornitore che, tra l'altro, opera con pochissime regioni e che, pertanto, non riuscirebbe a far fronte a un prelievo forzoso così gravoso, **nemmeno mediante eventuali richieste di accesso al credito**.

Queste, infatti sarebbero comunque respinte atteso che l'odierna ricorrente ha già un indebitamento con le banche di € 25.490,00 (v. sempre doc. 15), ciò che renderebbe impossibile il rilascio di ulteriori finanziamenti laddove si consideri altresì che: **i)** l'istituto di credito valuta la sostenibilità del piano di rientro alla luce dell'andamento storico della società (tra cui anche volume d'affari e le perdite nel caso di specie) e di quello futuro (che è all'evidenza compromesso dal meccanismo del *payback* le cui sorti sono legate al contenzioso in essere); **ii)** sono necessarie garanzie da parte dei soci o soggetti terzi, adeguate e tali da soddisfare le richieste degli Istituti di credito; **iii)** gli Istituti di credito generalmente finanziano investimenti, acquisizioni e operazioni volte a conferire valore alla Società e difficilmente finanziano operazioni volte a sanare posizioni debitorie.

Ma vi è pure il serio rischio, proprio perché il meccanismo delle compensazioni previsto dall'art. 9-ter del D.L. 78/2015 determinerebbe gravissime perdite negli esercizi successivi (basti considerare l'utile esiguo riportato nel 2021), che laddove gli Istituti di Credito dovessero verificare le difficoltà di Sunshine7 Srl a far fronte ai piani di rientro, non solo per il credito che sarebbe richiesto ma anche per quello già concesso, questi chiuderebbero le linee di credito (ivi compresi i fidi) con richiesta di rientro immediato e conseguenze irreversibili per la Società. La situazione, dunque, è estremamente grave per la società, **la quale non è materialmente nelle condizioni di reperire in modo così rapido all'interno del proprio bilancio le risorse da destinare al pagamento complessivamente richiesto**.

Il pregiudizio finora descritto, già grave e irreparabile, è altresì immediato laddove si consideri che, in assenza della richiesta sospensione giudiziale dei provvedimenti impugnati, prima della definizione del presente giudizio nel merito, le Regioni e le Province Autonome saranno

comunque obbligate ad operare le compensazioni o comunque le azioni di recupero coattivo previste dall'art. 9-ter del D.L. 78/2015.

Sotto altro profilo, in punto di *periculum*, occorre in ogni caso considerare che, nell'ottica del contemperamento tra gli interessi contrapposti, le auspiccate e sopra indicate misure cautelari non arrecano alcun pregiudizio all'Amministrazione intimata ma, a ben vedere, **in ossequio al principio di non aggravamento dell'azione amministrativa**, sono pure confacenti all'interesse delle stesse Regioni e Province Autonome, atteso che quest'ultime, nel caso di accoglimento del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti del presente giudizio, si troverebbero, alternativamente, o a restituire le somme eventualmente corrisposte dalla società interessate a titolo di quota di ripiano o, comunque, a porre nel nulla le compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 9-ter del D.L. 78/2015.

* * *

Tutto ciò premesso e rilevato, la ricorrente Sunshine 7 S.r.l., *ut supra* rappresentata e difesa, in questa sede

CHIEDE

che codesto Ill.mo Tribunale voglia disporre, ai sensi e per gli effetti dell'art. 55 c.p.a., la sospensione in via cautelare 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.

Lo scrivente patrocinio, a norma dell'art. 55, comma 7, c.p.a., chiede altresì di essere sentito in camera di consiglio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, del D.P.R. n. 115/2002, 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 dell'art. 55 c.p.a.

Padova – Roma, 16 giugno 2023

Avv. Federica Scafarelli

Avv. Angelica Maria Nicòtina

Avv. Giuseppe Farina

Avv. Giovanbattista Carnibella