

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

- Roma -

Sez. III Quater - RG 13985/2022

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI CON ISTANZA DI SOSPENSIONE

(da valere, ove occorra, anche come ricorso autonomo)

di **Paul Hartmann S.p.A.**, codice fiscale e numero di iscrizione al Registro delle Imprese di Verona 07179150151, partita IVA 02136540230, con sede legale in Via della Metallurgia n. 12 - 37139 Verona, in persona del proprio Amministratore Delegato Rosario Vizzini, rappresentata e difesa dall'Avv. Roberto Cursano (C.F. CRSRRT73L13H501A - PEC: robertocursano@ordineavvocatiroma.org), dal Prof. Avv. Francesco Goisis (C.F. GSSFNC75A05E648UE - PEC francesco.goisis@pec.it), dalla Prof.ssa Avv. Miriam Allena (C.F. LLNMRM80T52F351X - PEC: miriam.allena@pec.it) e dall'Avv. Francesca Romana Baratta (C.F. BRTFNC80B62H501E - PEC francescaromanabaratta@ordineavvocatiroma.org), domiciliata presso lo studio degli stessi in Roma, Viale di Villa Massimo 57, Fax 06 44063306, giusta delega allegata al presente atto come documento separato - **doc. 1** -.

CONTRO

- **Provincia Autonoma di Trento**, in persona del Presidente della giunta provinciale pro tempore;
 - **Ministero della Salute**, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato;
 - **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato;
 - **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato;
 - **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano**, in persona del Presidente pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato;
 - **Conferenza delle regioni e delle province autonome**, in persona del Presidente pro tempore, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura generale dello Stato;
- e, per quanto occorrere possa,
- **Regione Abruzzo**, in persona del Presidente pro tempore;

- **Regione Basilicata**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Calabria**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Campania**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Emilia Romagna**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Autonoma della Sardegna**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Friuli Venezia Giulia**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Lazio**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Liguria**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Lombardia**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Marche**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Molise**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Piemonte**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Puglia**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Sicilia**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Toscana**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Trentino-Alto Adige**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Umbria**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Valle d'Aosta**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Regione Veneto**, in persona del Presidente pro tempore;
 - **Provincia Autonoma di Bolzano**, in persona del Presidente della giunta provinciale pro tempore;
 - **Azienda provinciale per i servizi sanitari della provincia di Trento**, in persona del legale rappresentante pro tempore,
- e, comunque, per quanto occorrer possa, quale contro-interessata, a:**
Johnson & Johnson Medical S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore.

e con l'intervento *ad adiuvandum* di

- **Confindustria Dispositivi Medici**, in persona del Presidente e del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Diego Vaiano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Lungotevere Marzio, 3.

PER L'ANNULLAMENTO

- oltre che del (i) Decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 settembre 2022, con cui è stato certificato il superamento del tetto di spesa per l'acquisto di

dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, **(doc. 2)** (ii) del Decreto del Ministero della Salute del 6 ottobre 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 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" (doc. 3), atti impugnati con il ricorso introduttivo anche:

- della Determinazione n. 2022-D337-00238 / determinazione n. 13812 del Dirigente generale del Dipartimento Salute e politiche sanitarie della Provincia Autonoma di Trento pubblicata in data 14 dicembre 2022 sul link <https://trasparenza.apss.tn.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-di-gara-econtratti/Fatturazione-elettronica-documenti della Provincia Autonoma di Trento> ed avente ad oggetto "Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione degli importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici della Provincia autonoma di Trento per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ai sensi del comma 9 bis dell'articolo 9 ter del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e successivamente modificato al comma 8 dall'articolo 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145", con la quale (i) sono stati calcolati gli importi dovuti a titolo di payback da ciascuna impresa fornitrice di dispositivi medici ad enti e aziende del Servizio sanitario regionale della Provincia Autonoma di Trento per gli anni 2015-2018, (ii) si è disposto il pagamento da parte della ricorrente della somma di **Euro 21.343,30 a titolo di payback entro 30 giorni dalla pubblicazione della decisione e, nel caso di mancato pagamento entro 30 giorni, (iii) si è stabilito di procedere a compensazione di detto debito con i crediti maturati dalla ricorrente (doc. 4);**

-nonché, per quanto occorrer possa, di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quello di cui sopra, ivi inclusa la deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del Direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della provincia di Trento **(doc. 5)**.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo la Paul Hartmann S.p.A. (d'ora innanzi "**Hartmann**"), Società con sede a Verona e parte di un gruppo multinazionale con sede in 34 paesi e casa madre situata ad Heidenheim, in Germania, è insorta dinanzi a codesto Ecc.mo TAR avverso l'adozione del Decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022, con cui è stato certificato il superamento del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 e del decreto del

Ministero della Salute del 6 ottobre 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 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*", oltre che degli Accordi tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che individuano i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e le modalità procedurali di individuazione del superamento dei tetti di spesa regionale.

In estrema sintesi, nel ricorso introduttivo si è contestata l'illegittimità derivata dei predetti provvedimenti attuativi del sistema del payback, tra l'altro, per violazione dei principi costituzionali di libera iniziativa economica, proporzionalità, ragionevolezza ed eguaglianza, nonché per violazione dei principi comunitari di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, tra l'altro sub specie di imposizione di contribuzioni retroattive.

Lo stesso gravame lamenta l'illegittimità diretta degli atti impugnati per difetto di istruttoria, irragionevolezza e contraddittorietà, a motivo della loro incidenza pesante e retroattiva sull'attività di impresa, identificando a distanza di anni dai fatti il superamento del tetto di spesa per dispositivi medici e l'ammontare delle somme dovute a titolo di payback dagli operatori del settore. In ultimo, lo stesso ricorso introduttivo lamenta l'illegittimità delle Linee Guida del Ministero della Salute del 6 ottobre 2022, che non fanno alcun riferimento alla modalità di scomputo del valore dei servizi da quello delle forniture dei dispositivi medici dalle gare aggiudicate alle aziende del settore, non supportando in alcun modo le Regioni competenti nell'effettuazione del calcolo del payback.

2. In data 14 dicembre 2022, senza aver prima inviato all'attuale ricorrente neppure una comunicazione di avvio del procedimento ed un invito alla partecipazione allo stesso, la Provincia Autonoma di Trento ha adottato il provvedimento oggetto di impugnazione con i presenti motivi aggiunti, determinando gli oneri di ripiano della spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 a carico di Hartmann per una somma pari ad **Euro 21.343,30**. Tra l'altro, il numero di Partita IVA che l'amministrazione ha associato alla ricorrente per l'anno 2015 non è corretto. Il medesimo provvedimento dispone che l'istante effettui il pagamento della somma determinata a titolo di payback entro 30 giorni dalla propria pubblicazione, avvenuta in data 14 dicembre 2022, sul sito dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia di Trento al seguente link <https://trasparenza.apss.tn.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-di-garaecontratti/Fatturazione-elettronica-documenti>.

Successivamente all'adozione della suddetta determinazione, è stato adottato il Decreto-Legge n. 4 dell'11 gennaio 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 8 dell'11 gennaio 2023, che, in

deroga alla disciplina vigente in materia di *payback* per i dispositivi medici, e limitatamente agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ha rinviato al 30 aprile 2023 il termine entro il quale le aziende fornitrici di dispositivi medici sono tenute ad adempiere all'obbligo di ripiano del superamento del tetto di spesa posto a loro carico, effettuando i versamenti in favore delle singole regioni e province autonome.

Quanto l'Amministrazione resistente chiede all'odierna ricorrente il pagamento è dovuto al significativo valore delle forniture e dei servizi resi nel territorio da parte della ricorrente. Per quanto concerne le **forniture**, i prodotti commercializzati da Paul Hartmann S.p.A. e forniti negli anni 2015-2018 all'Amministrazione resistente sono diversificati e riconducibili sostanzialmente alle seguenti linee di prodotto: teli chirurgici, abbigliamento chirurgico, bende per medicazione e medicazione avanzata.

Nel provvedimento impugnato e nelle relative premesse, in cui si illustrano - sia pur in maniera estremamente sommaria - le modalità di calcolo del *payback*, l'Amministrazione resistente non dà atto in alcun modo del necessario scomputo del costo dei servizi da quello delle forniture di dispositivi medici, con la conseguenza disastrosa per Hartmann di vedersi addebitare una quota di *payback* non già per la fornitura di dispositivi medici, ma per servizi. Scomputo peraltro molto complesso dal momento che, per il periodo antecedente al 2019 (e per le gare risalenti a detto periodo e prorogate), non era prevista la distinzione tra costo del bene e il costo del servizio e che, di conseguenza, le relative fatture di Hartmann a suo tempo inviate non prevedevano tale scomputo.

Dal momento che i provvedimenti impugnati, diretta conseguenza dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e per questo strettamente connessi agli stessi, sono il frutto di un'istruttoria del tutto carente e si basa su erronei presupposti di fatto palesemente erronei, se ne rende necessaria l'impugnativa con il presente atto di motivi aggiunti, meritando (anche) questa di essere annullata per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. – *Illegittimità per i motivi di censura indicati nel ricorso introduttivo, che di seguito si riportano sinteticamente:*

(i) **Illegittimità derivata per violazione del principio di parità di trattamento e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.**

Il *payback* si traduce, di fatto, in un mancato pagamento autorizzato *ex lege* di alcune delle forniture richieste, ossia in una riduzione unilaterale del prezzo stabilito a seguito di procedure ad

evidenza pubblica. L'imposizione di un onere di ripiano del 50% del superamento del relativo tetto di spesa a carico dell'industria è del tutto irragionevole e sproporzionata, dato che tale tetto di spesa non risulta in alcun modo legato alla realtà dei consumi del SSN e neppure risulta commisurato al fatturato delle aziende del settore.

Un'ulteriore grave forma di disparità di trattamento deriva dal fatto che il sistema del *payback* garantisce un illegittimo privilegio alle aziende del settore che forniscono dispositivi medici a strutture private accreditate con il SSN (quindi, in ogni caso gravanti sul bilancio pubblico), rispetto alle aziende che forniscono dispositivi medici agli enti del SSN, rendendo molto più gravoso rifornire enti del Ssn che strutture sanitarie private accreditate.

(ii) Illegittimità derivata per violazione dei principi tutelati dagli artt. 9 e 32 Cost. in materia di tutela della ricerca scientifica e del connesso obiettivo di tutela della salute dei cittadini. Violazione del principio di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione e di quello di tutela della proprietà privata, di cui all'art. 42 Cost.

Il sistema del *payback* disincentiva le aziende del settore dal rifornire i dispositivi più innovativi e costosi a Regioni soggette a cronici superamenti del tetto di spesa e a strutture sanitarie pubbliche. Di qui il danno grave e potenzialmente irreparabile alla salute di pazienti di strutture sanitarie pubbliche e/o di pazienti residenti in Regioni soggette all'applicazione del *payback*.

Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 41 e 42 della Costituzione il *payback* rappresenta un illegittimo prelievo operato sulle forniture di dispositivi medici avvenute solo in alcune Regioni, con irragionevole esclusione di altre e unicamente alle strutture sanitarie pubbliche, con esclusione di quelle convenzionate con il SSN. Inoltre, un'applicazione retroattiva del *payback*, a distanza di ben otto anni dall'adozione della legge che lo ha introdotto non consente alcuna programmazione dell'attività di impresa.

(iii) Illegittimità derivata per violazione del principio di legalità di cui all'art 23 Cost. e dei principi di cui all'art. 53 Cost.

Dovendosi qualificare il *payback* come prelievo fiscale (o comunque come prestazione patrimoniale imposta), palese appare la violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 cost, dal momento che l'oggetto dell'imposta non è predeterminato dal legislatore ma dipendente da eventi futuri, imprevedibili e del tutto scollegati dalla capacità contributiva del soggetto passivo.

Il *payback* non tiene peraltro in considerazione alcun credibile indice di capacità contributiva della singola azienda. In sostanza, il sistema è così mal congeniato da sottrarsi ad ogni credibile rapporto di coerenza con il principio costituzionale di capacità contributiva, finendo in realtà per far

dipendere l'*an* e il *quantum* della contribuzione da scelte organizzatorie/politiche regionali, che nulla hanno a che fare con la produzione di ricchezza da parte dell'impresa.

Peraltro, successivamente alla proposizione del giudizio introduttivo, la Consulta (Sentenza 9 dicembre 2022, n. 245) ha sottolineato la particolare rilevanza del principio di omogeneità contenutistica dei decreti legge in relazione a previsioni tributarie o comunque impositive di contribuzioni economiche. Invero, con riguardo alla tecnica legislativa ed alla violazione dell'art. 77 Cost., la Corte costituzionale, afferma che lo specifico rilievo, in materia, "*delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare*", espressione del principio "*no taxation without representation*", mal si concilia con "*un procedimento legislativo alternativo*", che non sia strettamente giustificato sul piano della omogeneità dell'intervento e delle altre condizioni e presupposti stabiliti dall'art. 77 Cost. Ebbene, l'ultimo intervento in materia di payback dei dispositivi si inserisce in un DL, il n. 115/2022, intitolato "Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali". Rimane in effetti un mistero come disposizioni in tema di "Accelerazione delle procedure di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e dei tetti di spesa farmaceutici" possano dirsi in qualche modo coerenti con il complessivo intervento legislativo, in sostanza chiamato a fronteggiare i complessi problemi posti dall'aumento del costo dell'energia; intervento non a caso definito Decreto Aiuti Bis e che non vede, tra i nove ministri proponenti, quello della Salute. Si vuole forse sostenere che le modalità procedurali di ripiano del superamento dei limiti di spesa regionale per dispositivi medici negli anni 2015-2018 siano in qualche modo connessi con tale problema economico? Così come sfugge quale effettive ragioni straordinarie di necessità e urgenza possano giustificare misure puramente procedurali-acceleratorie, peraltro riferite a situazioni passate, le quali non è dato capire (né è spiegato) perché non avrebbero potuto essere affrontate secondo l'ordinario procedimento legislativo.

(iv) Illegittimità derivata per violazione dell'art. 401 della direttiva IVA (2006/112/CE del Consiglio), in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari.

In sostanza, questa imposizione tributaria indiretta deve necessariamente ricondursi al modello, comunitariamente disciplinato, dell'IVA. L'art. 401 della direttiva IVA consente il mantenimento o l'istituzione da parte di uno Stato membro di imposte, diritti e tasse gravanti sulle forniture di beni, sulle prestazioni di servizi o sulle importazioni solo se non hanno natura di imposte sulla cifra d'affari. L'imposta qui in questione ha invece esattamente la natura di imposta-prestazione sulla mera cifra d'affari, realizzata sui contratti pubblici di fornitura al SSN. Oggettiva ed

irrisolvibile è dunque la violazione del diritto UE.

(v) Illegittimità derivata per violazione degli artt. artt. 42 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU. Violazione del principio di certezza e prevedibilità delle interferenze statuali sulla sfera patrimoniale privata.

Tale sistema genera una indubbia “interferenza” sulla sfera patrimoniale delle imprese e, quindi, sul pacifico godimento del diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU. È infatti noto come, nella CEDU, il concetto di proprietà vada inteso in senso ampio e autonomo, fino a ricomprendere qualsivoglia diritto patrimoniale e aspettativa contrattuale.

(vi) Illegittimità derivata per violazione dei principi UE della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, tra l'altro sub specie di imposizione di contribuzioni retroattive. Violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 1, co. 2 bis, l. 241 del 1990.

Palese è, nel caso di specie, la violazione del principio del legittimo affidamento, in quanto, solo a distanza di sette anni, all'improvviso e senza chiare ragioni, si è deciso di dare attuazione alla disciplina sul *payback* dei dispositivi medici. Si è trattata infatti di un'applicazione retroattiva (la disciplina, definita solo nel 2022, si applica infatti all'equilibrio economico dei rapporti contrattuali relativi al periodo 2015-2018), come tale capace di travolgere, *ex post*, la programmazione economico-finanziaria delle imprese interessate che si trovano all'improvviso nella enorme difficoltà di far fronte ad inaspettate ma certo pesanti contribuzioni.

(vii) Illegittimità derivata per violazione dei principi UE di rispetto degli impegni contrattuali (*pacta sunt servanda*) e della certezza del diritto.

Il principio *pacta sunt servanda* che trova piena applicazione anche nei rapporti contrattuali con la PA (si veda ad esempio, Corte eur. giust., 8 settembre 2019, in causa C-526/17), fa divieto di mutare *ex post*, a danno del contraente privato, le condizioni economiche del rapporto, quali determinate a seguito di una procedura di gara. Con il sistema del *payback*, il contraente privato si troverà obbligato a restituire parte del prezzo, sia in relazione al periodo 2015/2018 che, poi, nel futuro svolgimento del rapporto. Trovandosi così costretto anche a prendere atto che appalti - già dai margini risicati (perché aggiudicati tenendo conto anche del prezzo) - divengono, *ex post*, meno profittevoli, o addirittura in perdita.

(viii) Illegittimità derivata per violazione dell'art. 72 della direttiva UE 2014/24 (divieto di modifiche sostanziali in corso di esecuzione).

L'art. 72, par. 4, della direttiva 2014/24 prevede che "*Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale ai sensi del paragrafo 1, lettera e), quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso*". Ebbene, la profonda materiale alterazione del prezzo conseguente al meccanismo del *payback* (quale sia la natura da attribuirgli, tributo ovvero di altra tipologia di prestazione patrimoniale di tipo ablatorio) è destinata a risolversi proprio in un alterazione sostanziale della natura del contratto, rendendolo *ex post* economicamente non più sostenibile. I provvedimenti gravati avrebbero dovuto farsi carico del problema, quantomeno escludendo l'applicabilità del sistema ove tale da determinare una modifica sostanziale al contratto, senza prevedere un sistema automatico e insensibile alle specificità di ogni singolo rapporto contrattuale.

(ix) Illegittimità derivata per violazione dei principi UE di necessaria profittabilità degli appalti pubblici (art. 69, Direttiva 24/2014/UE).

La totale disattenzione all'equilibrio economico del rapporto, passibile di un'unilaterale essenziale mutazione *ex post*, appare altresì in contrasto con il noto principio di divieto di aggiudicazione a prezzi non profittevoli (c.d. offerta anormalmente bassa). Per rendere l'intervento retroattivo e *ex post* sui prezzi compatibile con tale principio, i provvedimenti gravati avrebbero dovuto quantomeno prevedere un *payback* solo nei limiti in cui esso non contrasti, in concreto, con la necessaria profittabilità della fornitura. Mentre tale essenziale profilo risulta totalmente pretermesso, ben accettando, il sistema, che il fornitore sia privato, *ex post*, di ogni giusto profitto e anzi tenuto a operare in perdita.

(x) Illegittimità derivata per violazione delle libertà pattizie tutelate dal TFUE, quali direttamente applicabili e comunque richiamate dal primo considerando della Direttiva 24/2014/UE. Violazione del principio della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, nonché dei principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza.

Il *payback* crea un sistema dissuasivo dell'effettivo funzionamento del sistema europeo degli appalti pubblici. L'idea che un operatore razionale possa assumersi l'impegno di fornire dispositivi medici, senza sapere se e quanto la fornitura sarà profittevole è infatti inevitabilmente quanto gravemente dissuasiva della partecipazione alle gare, e, con ciò, dell'esercizio delle connesse libertà economiche fondamentali. Vi è anche un elemento materialmente discriminatorio nei confronti di società appartenenti a gruppi multinazionali, come la Società istante, in ultima analisi

controllate da investitori stranieri, queste infatti non hanno né possono avere alcuna reale idea di tale specificità italiana, né, ovviamente, sono in grado di (o comunque hanno molte maggiori difficoltà a) seguire l'attuazione del *payback* e di controllare l'esattezza dei relativi dati.

(xi) Illegittimità derivata per violazione dei principi di divieto di misure pubbliche che comportino o favoriscano una alterazione della concorrenza nel mercato, tra l'altro sub specie di aiuti di stato (artt. 107 e 108 TFUE). Violazione del dovere di leale collaborazione degli Stati nei confronti dell'Unione Europea (Art. 4, par. 3, TFUE).

Le misure asimmetriche poste in essere con il meccanismo del *payback*, tali da non colpire in alcun modo chi non sia fornitore del SSN o sia fornitore del SSN solo nelle Regioni che non abbiano sfiorato il tetto alla spesa per dispositivi medici ed invece da sacrificare fino alla perdita di qualsiasi profitto e alla stessa necessità di forniture in perdita chi invece abbia, per sua sfortuna, vinto gare in Regioni che hanno sfiorato i limiti di spesa, determina un'evidente alterazione del mercato, e quindi un aiuto di Stato, a favore delle imprese "graziate".

(xii) Illegittimità derivata per violazione dei principi generali del diritto dell'Unione Europea, tra cui non discriminazione e buona amministrazione. Violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione tra imprese e proporzionalità, sanciti dagli articoli 16, 41 e 52 della Carta di Nizza.

Evidente l'illegittimo vantaggio accordato in favore di alcune imprese (vale a dire quelle che non operano nelle Regioni soggette a *payback*) a discapito di altre, che pur concorrendo all'aumento della spesa sanitaria, non sono soggette a *payback* in quanto operanti in determinate aree geografiche (es: Lazio, Campania, Lombardia) o in quanto le stesse riforniscono strutture sanitarie private, seppur anche convenzionate con il SSN. Una tale disposizione viola l'art. 16 della Carta di Nizza, che tutela la libertà di impresa e la libera concorrenza imponendo che qualsiasi sua limitazione avvenga, nel rispetto del principio di proporzionalità, necessaria e risponda effettivamente a finalità di interesse generale.

Le disposizioni normative oggetto di censura, che quantificano retroattivamente e a distanza di ben sette anni gli oneri che le imprese del settore devono versare alle casse regionali a titolo di *payback*, appaiono *ictu oculi* lesive del diritto di veder trattate le questioni di proprio interesse entro un termine ragionevole, come previsto dall'art. 41 della Carta di Nizza.

(xiii) Per i motivi sopra esposti si è formulata nel ricorso introduttivo e si rinnova in questa sede la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE e, ove,

ritenuto necessario il rinvio degli atti alla Corte Costituzionale.

(xiv) Inoltre, indipendentemente dai sopra evocati profili di incostituzionalità e di incompatibilità con l'ordinamento comunitario, i provvedimenti attuativi del payback (Decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022 e del Decreto del Ministero della Salute del 6 ottobre 2022) sono pure illegittimi per vizi propri, che si riportano di seguito:

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 ter, comma 1, lett. b del decreto legge 19/06/2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Difetto di istruttoria e irragionevolezza.

Il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, calcola il *payback* sulla base di presupposti totalmente irragionevoli e ed in violazione del precetto normativo, omettendo di considerare le specificità di ciascuna Regione/Provincia Autonoma. Le varie Regioni italiane si differenziano, tra l'altro, notevolmente tra loro con riferimento alla mobilità sanitaria (attiva o passiva), nonché in merito al fatto che in alcune Regioni (es: Lazio o Lombardia) l'offerta sanitaria è in percentuale significativa in mano a soggetti privati. Alla luce di tali differenze, nonché di quelle demografiche e territoriali, non si comprende come possano adottarsi accordi e provvedimenti che indichino in maniera così superficiale tetti di spesa validi per tutte le Regioni. Evidente la carenza di un'adeguata istruttoria da parte delle amministrazioni resistenti nell'individuazione della base imponibile per il *payback*.

- Violazione e falsa applicazione dell'Art. 3 e 41 Cost. - Eccesso di potere: irragionevolezza, violazione del principio del legittimo affidamento, disparità di trattamento, contraddittorietà.

Il Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria n. 3/2012) ha precisato che "*a tutela di tale affidamento si richiede che le decurtazioni imposte al tetto dell'anno precedente, ove retroattive, siano contenute, salvo congrua istruttoria e adeguata esplicitazione all'esito di una valutazione comparativa, nei limiti imposti dai tagli stabiliti dalle disposizioni finanziarie conoscibili dalle strutture private all'inizio e nel corso dell'anno*" e che occorre evitare che il taglio tardivamente effettuato possa ripercuotersi sulle prestazioni già erogate dalle strutture nella ragionevole aspettativa dell'*ultrattività della disciplina fissata per l'anno precedente*. In sostanza, se in nome dell'interesse pubblico al contenimento della spesa è ammissibile un lieve ritardo nella fissazione dei tetti durante l'anno o ad anno inoltrato, l'esercizio di un tale potere discrezionale diviene illegittimo se esercitato dopo otto anni, come nel caso di specie.

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145

- Eccesso di potere - irragionevolezza, contraddittorietà.

La ratio dell'art. 1, co. 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 è quella di garantire che il *payback* sia attuato solo alle forniture di dispositivi medici e non anche ai servizi - ancillari o meno - che l'aggiudicatario di un appalto debba erogare alla P.A. in base al contratto pubblico. In buona sostanza, il *payback* sui dispositivi medici deve riguardare solo il costo del bene dispositivo medico, mentre va escluso dal computo degli sforamenti il costo di servizi erogati nella stessa gara. Considerato che le gare d'appalto bandite prima del 2019, e magari prorogate dopo la loro scadenza, non prevedono la distinzione tra costo del bene e costo del servizio, diventa complesso il calcolo del *payback* senza dover ricorrere ad approssimazioni che rendano il calcolo un puro esercizio arbitrario.

- Eccesso di potere - Difetto di istruttoria, di trasparenza e di motivazione.

I gravati provvedimenti non chiariscono l'iter seguito dall'Amministrazione ai fini della certificazione dello sfioramento dei tetti di spesa: i calcoli, non resi disponibili, appaiono fin d'ora quantomeno privi della necessaria precisione, opachi e, insomma, francamente inaffidabili ed inesatti.

Atteso che i provvedimenti impugnati con i presenti motivi aggiunti sono strettamente connessi ai provvedimenti gravati con il ricorso originario, ponendosi come atti esecutivi del sistema del *payback*, l'istante ne deduce l'illegittimità derivata rimandando espressamente ai motivi di diritto del ricorso principale, che si sono sopra riassunti solo ai fini di più agevole consultazione e che costituiscono parte integrante del presente atto, da intendersi qui richiamati e trascritti, e dal cui accoglimento consegue la illegittimità, anche in via derivata, degli atti ora impugnati.

2. Violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990; Eccesso di potere - difetto di istruttoria e di trasparenza.

2.1. Violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990.

Come si è anticipato in narrativa, l'Amministrazione resistente ha adottato il provvedimento gravato senza neppure consentire la partecipazione al procedimento amministrativo degli operatori del settore, a differenza di molte altre Regioni che per contro hanno almeno consentito un veloce confronto con i destinatari del provvedimento finale (si riportano a titolo esemplificativo le comunicazioni pervenute dalla regione Toscana e dalla Regione Marche - **doc. 6 e 7** -).

Ebbene, ferma restando l'illegittimità del sistema *payback in toto* rappresentata nel ricorso introduttivo, una tale comunicazione di avvio del procedimento ed il contestuale invito a

prendervi parte avrebbe almeno evitato grossolani errori di calcolo, inclusa l'errata associazione, alla ricorrente, di un numero di partita iva non corretto, come sopra anticipato.

Una tempestiva comunicazione di avvio del procedimento avrebbe consentito di rilevare la problematica evidenziata nella parte in fatto e relativa allo scomputo del costo dei beni da quello dei servizi e, quindi, influire sul contenuto finale del provvedimento. Inoltre, la comunicazione di avvio del procedimento avrebbe consentito di ben controllare la corretta individuazione dei dispositivi medici che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, comma 6, del decreto-legge 78/2015 e s.m.i, così come riportata nella circolare del Ministero della Salute del 26 febbraio 2020 (**doc. 8**) e, quindi, influire sul contenuto finale del provvedimento.

In proposito, si rappresenta che nelle Regioni e Province italiane diverse dalla Provincia Autonoma di Trento la ricorrente ha formulato apposita istanza di accesso al fine di controllare la correttezza dei dati che le varie aziende sanitarie hanno comunicato alla propria Regione, anche al fine di consentire alle Amministrazioni interessate di adottare il provvedimento dopo aver condotto una corretta istruttoria ed evitare loro di pubblicare determinazioni del *payback* palesemente errate come quella compiuta dall'Amministrazione resistente.

A seguito dell'adozione, da parte dell'Amministrazione resistente, del provvedimento qui impugnato, la ricorrente ha inviato, in data 29 dicembre 2022, istanza di accesso agli atti (**doc. 9**).

Peraltro, in data 17 gennaio 2023 l'Amministrazione resistente dà atto di aver ricevuto l'istanza di accesso agli atti della ricorrente (**doc. 10**), senza fornire alcun riscontro nel merito, senza fornire alcun chiarimento in merito alle modalità di calcolo e, soprattutto, in merito al necessario scomputo del costo dei servizi da quello delle forniture di dispositivi medici.

La comunicazione prevista dall'art. 7 della legge 241/1990 non avrebbe rappresentato, nel caso di specie, un mero adempimento burocratico bensì uno strumento sostanziale ed imprescindibile dal momento che elementi, fattuali o valutativi introdotti in fase procedimentale da Paul Hartmann, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento rivelatosi pregiudizievole per l'istante.

Sulla scorta di copiosa giurisprudenza del Consiglio di Stato, è noto che la comunicazione di avvio del procedimento, non può ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, che il privato non può limitarsi a denunciare la mancata o incompleta comunicazione e la conseguente lesione della propria pretesa partecipativa, ma è anche tenuto ad indicare o allegare gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del

provvedimento (Cons. Stato, Sez. IV, 9/12/2015, n. 5577; 15/7/2013, n. 3861, 20/2/2013, n. 1056, 16 febbraio 2012, n. 823 e 28/1/2011, n. 679; Sez. V, 20/8/2013, n. 4192).

In sostanza, se anche la legge sul procedimento amministrativo fa riferimento a una dimostrazione che dovrebbe essere a carico dell'amministrazione, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato esiste un **onere processuale a carico del privato di dimostrare l'utilità di una sua partecipazione al procedimento.**

Ebbene, tale onere è presto adempiuto: **la partecipazione di Hartmann al procedimento di determinazione del payback attraverso la presentazione di memorie scritte e documenti sarebbe stata utile ed avrebbe consentito all'Amministrazione resistente di emettere un provvedimento diverso nella parte che riguarda la determinazione del payback a carico dell'istante, dal momento che la somma indicata nel provvedimento impugnato non dà conto dell'esclusione del costo dei servizi resi Hartmann, che non hanno nulla a che fare con i dispositivi medici e che, in base a quanto previsto dalla legge di bilancio del 2019, andrebbero detratti da quanto dovuto a titolo di payback.**

Inoltre, una partecipazione al medesimo provvedimento avrebbe consentito a Hartmann di poter vigilare sulla correttezza dei dati forniti all'Amministrazione dalle proprie aziende sanitarie, avuto riguardo alla rilevanza degli importi in parola ed alle pesanti conseguenze per l'attività di impresa di Hartmann.

Neppure sarebbero accoglibili eventuali eccezioni da parte dell'Amministrazione resistente circa l'asserita natura vincolata del provvedimento. Tali eccezioni sarebbero in primo luogo smentite dal contenuto dello stesso provvedimento, che nelle premesse afferma candidamente la non affidabilità dei propri calcoli. Inoltre, come diffusamente riportato nel ricorso introduttivo, la determinazione del payback è frutto di complesse valutazioni che si riferiscono retroattivamente ad anni passati e che necessitano di una compiuta istruttoria prima di essere pubblicati, ferme restando tutte le censure sul sistema di payback di per sé del tutto illegittimo.

Pertanto, a poco varrebbe la qualificazione del provvedimento impugnato come vincolato, dal momento che consolidata giurisprudenza precisa che **“è illegittimo il provvedimento vincolato emesso senza che sia stata offerta al destinatario dello stesso provvedimento la preventiva comunicazione di avvio del procedimento” ex art. 7 l. n. 241/1990, ove dal giudizio emerga che l'omessa comunicazione del procedimento avrebbe consentito al privato di dedurre le proprie argomentazioni, idonee a determinare l'emanazione di un provvedimento con contenuto diverso**. Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 26 agosto 2020, n. 750. E ancora *"non è rinvenibile alcun principio di ordine logico o giuridico che possa impedire al privato, destinatario di un atto vincolato, di rappresentare all'amministrazione l'inesistenza dei presupposti ipotizzati dalla norma, esercitando preventivamente sul piano amministrativo quella*

difesa delle proprie ragioni che altrimenti sarebbe costretto a svolgere unicamente in sede giudiziaria” Consiglio di Stato, sezione III, 14 settembre 2021, n. 6288.

Quindi, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non ha consentito la partecipazione di Hartmann, che avrebbe potuto apportare un significativo contributo alla corretta esecuzione dei calcoli, alla correzione di errori che comportano un risultato abnormemente sfavorevole alla ricorrente, che così come risultante dal provvedimento dirigenziale gravato appare un esercizio di libero arbitrio dell'Amministrazione resistente.

2.2. Difetto di istruttoria.

Al di là della mancata comunicazione di avvio del procedimento, che già di per sé rende illegittimo il provvedimento impugnato, **paleso è il vizio di difetto di istruttoria dell'Amministrazione resistente.**

La carenza di istruttoria si palesa anche nel non aver adempiuto all'onere previsto dalla circolare del Ministero della Salute del 26 febbraio 2020 (cfr. **doc. 8**), secondo la quale al fine di comprendere quali categorie di dispositivi medici siano da assoggettare a payback (cosiddette voci CE) e quali non lo siano (voci SP), le ultime non soggette a *payback* "è necessario effettuare una valutazione puntuale al momento dell'acquisto, anche in funzione della regolamentazione regionale e aziendale sulla gestione dell'inventariazione delle immobilizzazioni materiali e immateriali". Al riguardo, nel provvedimento dirigenziale impugnato l'Amministrazione resistente non fornisce alcuna indicazione di tale necessario processo di valutazione.

3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Eccesso di potere - irragionevolezza, contraddittorietà.

Come anticipato nel ricorso introduttivo, sulla base della normativa in vigore nessuna Regione/Provincia Autonoma è nella posizione di determinare correttamente il *payback* senza che tale determinazione sia del tutto approssimativa e tale da renderla un puro esercizio arbitrario. L'art. 1, co. 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 modifica il sistema del *payback*, prevedendo che "nell'esecuzione dei contratti, anche in essere, è fatto obbligo di indicare nella fatturazione elettronica in modo separato il costo del bene e il costo del servizio".

La ratio di tale disposizione è quella di garantire che il *payback* sia attuato solo alle forniture di dispositivi medici e non anche ai servizi - ancillari o meno - che l'aggiudicatario di un appalto debba erogare alla P.A. in base al contratto pubblico.

Considerato che le gare d'appalto bandite prima del 2019, e magari prorogate dopo la loro scadenza, non prevedono la distinzione tra costo del bene e costo del servizio e che fino a

quella data le fatture emesse da Hartmann riguardano indiscriminatamente sia beni che servizi, ben si comprende la portata del problema.

Tale arbitrarietà è esattamente quella utilizzata dagli enti del SSN e dall'Amministrazione resistente nell'adozione del provvedimento impugnato. Nessun riferimento è operato alla modalità di scomputo del valore dei servizi dalle gare aggiudicate a Hartmann nel periodo 2015 - 2018, essendosi proceduto a ricevere dati dalle aziende sanitarie ed ospedaliere del territorio, che non operano alcuna distinzione tra beni e servizi.

Al riguardo, tra i contratti di fornitura che Hartmann ha stipulato con l'Amministrazione resistente ve ne sono alcuni aventi ad oggetto, non solo la fornitura di dispositivi medici, bensì anche servizi di trasporto/logistici, come si evince dai giustificativi prezzo relativi alle gare aggiudicate dall'APSS per la fornitura di dispositivi per medicazioni e di dispositivi in TNT (doc. 11 e 14).

Ne sono un esempio i contratti di fornitura che la ricorrente ha stipulato nel 2012 con la APSS Trento per la fornitura di Dispositivi Medici di medicazione e detergenti da destinare ai vari Ospedali e Distretti dell'APSS aggiudicata con Determinazione n. 839/2012 del 22 maggio 2012 (doc. 11, doc. 12, doc. 13, doc. 14, doc. 15, doc. 16, doc. 17, doc. 18, doc. 19).

Il rapporto contrattuale, relativo alla fornitura di diversi dispositivi medici, è stato prorogato / rinnovato di biennio in biennio, come riflesso nella documentazione allegata (doc. 20, doc. 21, doc. 22, doc. 23, doc. 24, doc. 25, doc. 26, doc. 27).

Appare palese la violazione della disposizione normativa sopra richiamata, dal momento che il valore di tali servizi non è stato differenziato da quello dei beni in sede di offerta, né al momento della fattura inviata a suo tempo all'amministrazione (non dimentichiamo la retroattività di anni del payback) è stato *sic et simpliciter* considerato ai fini del payback, né poteva essere diversamente, vista l'impossibilità di operare tale scomputo, se non con l'attiva partecipazione ed il supporto di Hartmann e ricostruendo a distanza di otto anni ed oltre i servizi resi ed il loro valore.

A motivo di quanto precede appare palese l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge, oltre che per la propria manifesta irragionevolezza e contraddittorietà.

A dimostrazione dei gravi errori di calcolo, si deposita una memoria tecnica illustrativa, che restituisce un quadro di desolante inadeguatezza della istruttoria posta in essere dalla Provincia Autonoma di Trento, la quale pare avere operato al solo fine della massimizzazione delle contribuzioni, calcolate in evidente eccesso rispetto alle già onerose previsioni di legge (doc. 28).

4. Violazione e falsa applicazione dell'Art. 3 e 41 Cost. - Eccesso di potere: irragionevolezza, violazione del principio del legittimo affidamento, contraddittorietà.

Si è detto nel ricorso introduttivo come il sistema del *payback* incida in maniera pesante e retroattiva sull'attività di impresa, identificando a notevole distanza di tempo il superamento del tetto di spesa per dispositivi medici e l'ammontare delle somme dovute a titolo di *payback* dagli operatori del settore.

Ebbene le censure di cui al ricorso introduttivo acquistano ulteriore valore alla luce del provvedimento impugnato, parimenti illegittima in quanto gravemente lesiva della libera iniziativa economica, ponendo un irragionevole onere di spesa a carico delle Società, non prevedibile in alcun modo al momento in cui le somme dovute sono maturate. A ciò si aggiunga che tale *payback* è stato anche calcolato erroneamente in base alla normativa sul *payback* di cui pur si chiede declaratoria di illegittimità costituzionale.

Ben si comprende come la somma enorme di **Euro 21.343,30**, di cui si chiede il pagamento alla ricorrente entro 30 giorni, determinata ad anni distanza (in alcuni casi più di dieci) dalla predisposizione dell'offerta in sede di gara, violi gravemente il diritto costituzionale della libertà di impresa. Al riguardo, ci si chiede come possa una Società valutare la marginalità della propria offerta in gara se a distanza di dieci anni un provvedimento dirigenziale sia in grado di annullare qualsiasi tipo di utile di impresa realizzato dall'istante e addirittura a trasformare retroattivamente la prospettiva di un utile con quella di una grave perdita.

Senza voler affrontare in sede giudiziale questioni di politica economica, appare chiaro come illegittime determinazioni di questo tipo, adottate in base alle leggi che appaiono di per sé incostituzionali, mettano a rischio la permanenza di multinazionali come l'istante sul territorio italiano, non potendosi prospettare un'attività di impresa in perdita. Tali considerazioni hanno anche un immediato riflesso occupazionale per tutti i dipendenti italiani della Società, che potrebbe trovarsi dinanzi alla necessità di avviare procedure di licenziamento per far fronte a richieste simili provenienti da varie Regioni italiane.

Se già di per sé la richiesta di pagamento di somme a titolo di *payback* in via retroattiva è inconciliabile con i principi di cui agli art. 41 e 42 della Costituzione e con i principi CEDU e eurolunitari richiamati nelle censure, non può non rilevarsi come il pagamento di cifre quali quelle indicate dall'Amministrazione resistente nel provvedimento gravato siano ancor più gravemente lesive del legittimo affidamento di Hartmann, vista la rilevanza degli importi e considerato che a tali importi andranno a sommarsi quelli di altre Regioni italiane, il cui pagamento è dovuto con immediatezza. Insomma, una sorta di effetto domino che comporta pesanti ed imprevedibili conseguenze economiche per la Società istante.

Per quanto concerne la violazione del principio del legittimo affidamento, si segnala la recente ordinanza 10263 del 21 novembre 2022 il Consiglio di Stato, nell'ambito di un giudizio concernente concessioni a gestori di giochi e scommesse (sale bingo), che ha rimesso gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea formulando questioni interpretative su un punto rilevante anche ai fini del presente ricorso. In particolare, il Consiglio di Stato chiede alla Corte di Giustizia se "gli artt. 49 e 56 del TFUE e i principi di certezza ed effettività della tutela giuridica, nonché il principio del legittimo affidamento ostino a una normativa nazionale (quale quella che rileva nella controversia principale), la quale prevede a carico dei gestori delle sale Bingo il pagamento di un oneroso canone di proroga tecnica su base mensile non previsto negli originari atti di concessione, di ammontare identico per tutte le tipologie di operatori e modificato di tempo in tempo dal legislatore senza alcuna dimostrata relazione con le caratteristiche e l'andamento del singolo rapporto concessorio."

Evidente la connessione dell'ordinanza di remissione degli atti alla Corte di Giustizia con il caso in esame in cui l'oneroso canone del *payback* (**Euro 21.343,30** per la sola Amministrazione resistente) non ha alcuna relazione con le caratteristiche e l'esecuzione dei contratti pubblici a suo tempo stipulati da Hartmann.

5. Difetto di motivazione, violazione del principio di trasparenza, difetto di istruttoria e contraddittorietà sotto altri profili.

Al di là di un mero accenno nelle premesse del documento impugnato alla normativa e ai decreti del Ministero della Salute istitutivi del *payback* ed all'obbligo di determinare la quota parte di sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende che commercializzano dispositivi medici, l'Amministrazione resistente non fornisce alcuna indicazione in merito alla ricostruzione dell'iter logico-giuridico attraverso cui l'Amministrazione stessa e tutti gli enti che insistono sul proprio territorio sono pervenuti alla determinazione del *payback* dovuto da Hartmann, consentendo a quest'ultima di controllare il corretto esercizio del potere ad essa conferito dalla legge e dai decreti impugnati con il presente gravame. Si è detto che nessuna indicazione è stata fornita in merito alla metodologia utilizzata per i calcoli ed alla modalità di scomputo del valore dei servizi.

Al riguardo, consolidata giurisprudenza afferma che "*non può ritenersi che l'Amministrazione incorra nel vizio di difetto di motivazione quando le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della parte dispositiva del provvedimento impugnato o si verta in ipotesi di attività vincolata (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 agosto 2012, n. 4610 e sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3376).*" Ebbene tale giurisprudenza ci conferma *a contrario* che, in mancanza di alcun elemento che enunci nella parte dispositiva del provvedimento impugnato le ragioni logico-giuridiche e le

modalità di calcolo utilizzate, la mancanza di motivazione del provvedimento in questione lo rende illegittimo considerato che tale provvedimento non ha affatto una natura vincolata.

Infatti, come più volte sottolineato, il provvedimento non rappresenta la mera esecuzione della normativa a monte, né delle Linee Guida adottate dal Ministero della Salute il 6 ottobre 2022, ma il frutto di complesse operazioni di calcolo che avrebbero richiesto una più approfondita istruttoria ed una motivazione ben più ampia.

6. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 18, d.l. 9 agosto 2022, n. 115; Irragionevolezza*

Il provvedimento impugnato calcola il *payback* sulla base del fatturato annuo degli operatori economici (inclusa l'odierna ricorrente) al lordo dell'I.V.A.

L'inclusione dell'I.V.A. nel calcolo appare del tutto illegittima e contravviene al principio della neutralità dell'I.V.A., secondo cui tale imposta è a carico non già del soggetto passivo imprenditoriale, ma del consumatore finale (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 16 dicembre 2021, n. 3514).

Al riguardo, il calcolo dell'I.V.A. ai fini del *payback* comporta una illegittima maggiorazione del 22% a carico della ricorrente, scaricando sull'operatore privato anche l'onere fiscale incassato dallo Stato.

ISTANZA CAUTELARE

La sussistenza del *fumus boni iuris* risulta dimostrata dalle considerazioni che precedono, oltre che da quelle indicate nel ricorso introduttivo.

Quanto al *periculum in mora*, esso è rappresentato dalla necessità di evitare che il pagamento di **Euro 21.343,30**, dovuto alla Amministrazione resistente in base al provvedimento impugnato, a cui devono sommarsi le somme dovute a titolo di *payback* in base ad altre determinazioni di varie Regioni italiane, parimenti impugate dinanzi a codesto Ecc.mo Collegio con richiesta di sospensiva, possano pregiudicare la prosecuzione dell'attività dell'odierna ricorrente nel territorio italiano o, quantomeno, la drastica riduzione del proprio personale dipendente per far fronte al rilevante esborso economico. In proposito si fa presente che il totale delle somme richieste dalle varie Regioni e Province autonome italiane ammonta ad Euro 6.034.238 (senza contare Basilicata e Calabria che non hanno ancora notificato le proprie richieste di *payback*, ma che lo faranno prossimamente) e che l'imminente scadenza del termine per procedere al pagamento, nonostante la proroga al 30 aprile 2023 introdotta dal Decreto-Legge n. 4 dell'11 gennaio 2023, o la

compensazione con i crediti della ricorrente eventualmente operata dalle Regioni entro tale data, rappresenterebbe una somma enorme ed insostenibile per la ricorrente, il cui ultimo fatturato ammonta a Euro 40.106.322, come risulta dal bilancio allegato (doc. 29), e che comunque nel periodo in discussione (2015 - 2018) ha avuto un fatturato che non si discosta dal suddetto ordine di grandezza, ossia: Euro 43.621.288 per il 2015 (doc. 30), Euro 43.860.199 per il 2016 (doc. 31), Euro 41.703.906 per il 2017 (doc. 32), ed Euro 42.779.377 per il 2018 (doc. 33).

A ciò si aggiunga che la ricorrente è responsabile anche per il pagamento di Euro 1.618.176 a titolo di payback richiesto alla Hartmann Foromed S.r.l., di cui l'odierna ricorrente è socio unico al 100%, ed è altresì responsabile del pagamento di oltre 200.000 Euro a titolo di payback, dovute da DAS - Distributori Articoli Sanitari S.r.l. e Genesi S.r.l., due Società in liquidazione da anni, il cui socio al 100%, responsabile del pagamento è sempre la ricorrente. Quindi, **considerando anche le società di cui la stessa è socio unico, la ricorrente si vedrebbe costretta a corrispondere al SSN oltre 8.000.000 di Euro a titolo di payback.**

Si consideri che per i dispositivi medici commercializzati da Hartmann la marginalità è ridottissima, anche perché le relative gare d'appalto sono state aggiudicate attraverso il sistema del massimo ribasso, e che anche un payback tempestivamente determinato (e non retroattivo di quasi un decennio come quello ora attuato dall' Amministrazione resistente) sarebbe in grado di determinare una perdita significativa della Società per tutti gli anni di riferimento.

Basti considerare che l'incidenza del payback sul fatturato generato dalla fornitura di dispositivi medici alla Provincia Autonoma di Trento (di Euro 120.298,43) è pari al 17,7% (Euro 21.343,30). Peraltro, data l'attuale congiuntura economica internazionale e l'aumento dei costi del carburante e delle materie prime senza che le imprese abbiano modo di adeguare i prezzi nei confronti dei propri clienti pubblici, tale utile di impresa è già di per sé ridotto e la prosecuzione dell'attività della Società è a forte rischio a prescindere dal payback. Pertanto, somme così rilevanti richieste a titolo di payback e retroattivamente determinate con criteri sconosciuti al momento della formulazione dell'offerta provocherebbero un danno grave ed irreparabile che non consentirebbe la prosecuzione dell'attività in Italia della Società istante, presente da decenni sul territorio.

Circa il danno grave ed irreparabile, si sottolinea anche che la Società istante commercializza tra l'altro, camici, guanti e mascherine ritenuti di prima necessità per l'emergenza Covid e, peraltro, messi a disposizione delle strutture sanitarie italiane nel periodo più acuto della pandemia, con priorità rispetto ad altri Paesi e tuttora molto utilizzati per contenere il rischio di contagio, tra l'altro, da Covid e da influenza.

In conclusione, somme così rilevanti richieste a titolo di *payback* e retroattivamente determinate con criteri sconosciuti al momento della formulazione dell'offerta avrebbero l'effetto di dover

procedere a forti riduzioni dei costi e del personale in servizio, con un danno grave ed irreparabile per la Società, per le strutture del SSN, per i pazienti che assiste oltre che per i propri dipendenti.

A seguito dell'adozione, da parte dell'Amministrazione resistente, del provvedimento qui impugnato la ricorrente ha inviato, in data 29 dicembre 2022 (**doc. 34**), richiesta di sospensione dell'esecutività della medesima determinazione con invito a non compensare e, pertanto, a sospendere autonomamente l'esecuzione del provvedimento impugnato come, tra l'altro, correttamente già fatto dalla Regione Sardegna (**doc. 35**).

ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI

Si premette che ad avviso di questa difesa l'accoglimento del gravame proposto dall'odierna ricorrente non arreherebbe danno concreto ed attuale ad alcun altro operatore che commercializza dispositivi medici. Tuttavia, per mero scrupolo difensivo, laddove codesto Ecc.mo Tribunale adito ritenesse potenzialmente controinteressate tutte le Società del settore che operano nel territorio dell'Amministrazione resistente, in considerazione dell'elevato numero di controinteressati in tal modo identificabili e l'enorme difficoltà a reperire i rispettivi domicili e l'elevata dispendiosità in termini economici, l'istante chiede di essere autorizzata alla notifica per pubblici proclami sul sito web istituzionale della Provincia Autonoma di Trento e della Conferenza Stato-Regioni.

* * *

Tutto ciò premesso, la **Paul Hartmann S.p.A.**, come in epigrafe rappresenta, difesa e domiciliata

P.Q.M.

Conclude affinché codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale voglia:

- in accoglimento del ricorso introduttivo e dei presenti motivi aggiunti, annullare gli atti indicati in epigrafe, previa sospensione cautelare dei medesimi.

Con vittoria di spese ed onorari.

Ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 115/2002 e ss.mm.ii. il contributo unificato è dovuto nella misura di €650

* * *

Si producono i documenti elencati nel Foliario e che qui di seguito si riportano

1. Delega;
2. Decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 luglio 2022;
3. Decreto del Ministero della Salute del 6 ottobre 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 ottobre 2022;
4. Determinazione n. 2022-D337-00238 // determinazione n. 13812 del Dirigente generale del Dipartimento Salute e politiche sanitarie della Provincia Autonoma di Trento;
5. Deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del Direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della provincia di Trento;
6. Comunicazione di avvio dei procedimenti amministrativi finalizzati all'individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano pervenute dalla regione Toscana;
7. Comunicazione di avvio dei procedimenti amministrativi finalizzati all'individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano pervenute dalla regione Marche;
8. Circolare del Ministero della Salute del 26 febbraio 2020;
9. Istanza di accesso agli atti del 29 dicembre 2022;
10. Riscontro dell'amministrazione del 17 gennaio 2023 alla richiesta di accesso;
11. Comunicazione del 17 gennaio 2012 della ricorrente per giustificativi prezzi;
12. Determinazione del Direttore n. 129/2012 di data 26/01/2012 per fornitura di dispositivi medici (teli, camici, set procedurali, ecc.) per la sala operatoria (SO2), occorrenti alle strutture dell'APSS Trento: aggiudicazione definitiva.
13. Schema contratto relativo alla fornitura di dispositivi medici all'APSS Trento (prima parte dei lotti);
14. Comunicazione aggiudicazione del 27 gennaio 2012;
15. Richiesta dell'APSS Trento del 24 aprile 2012 per giustificativi prezzi;
16. Comunicazione del 2 maggio 2012 della ricorrente per giustificativi prezzi;
17. Determinazione n. 839/2012 del 22/05/2012 dell'APSS Trento;
18. Comunicazione 22 maggio 2012 aggiudicazione;
19. Schema contratto relativo alla fornitura di dispositivi medici all'APSS Trento (seconda parte dei lotti);
20. Comunicazione 15 luglio 2014 dell'APSS Trento per proroga fornitura;

21. Comunicazione 16 maggio 2014 dell'APSS Trento per rinnovo biennale fornitura;
22. Comunicazione 19 dicembre 2014 dell'APSS Trento per rinnovo biennale fornitura;
23. Determinazione del Direttore n. 582|2015 dell'APSS del 28/04/2015 per rinnovo fino al 31 luglio 2016 della procedura aperta per la fornitura di Dispositivi Medici di medicazione e detergenti da destinare ai vari Ospedali e Distretti dell'APSS aggiudicata con Determinazione n. 839/2012 del 22/05/2012;
24. Determinazione del Direttore n. 503|2016 di data 02/05/2016 per rinnovo fino al 12 marzo 2018;
25. Determinazione del Direttore dell'APSS n. 336/2016 per rinnovo fino al 31 luglio 2018;
26. Comunicazione 15 novembre 2016 dell'APSS Trento per proroga fino al 31 luglio 2018;
27. Comunicazione proroga sino al 31/01/2019 dell'APSS Trento relativa alla procedura aperta per la fornitura di Dispositivi Medici di medicazione e detergenti da destinare ai vari Ospedali e Distretti dell'APSS aggiudicata con Determinazione n. 839/2012 del 22/05/2012;
28. Relazione tecnica;
29. Ultimo bilancio della Società;
30. Bilancio 2015;
31. Bilancio 2016;
32. Bilancio 2017;
33. Bilancio 2018;
34. Invito a non compensare inviato via pec;
35. Delibera della Regione Sardegna del 12 dicembre 2022 in merito alla sospensione del payback.

Roma, 25 gennaio 2023

Firmato digitalmente da: CURSANO ROBERTO
Ruolo: 4.6 Avvocato
Organizzazione: ORDINE AVVOCATI ROMA
Data: 25/01/2023 18:48:04

Avv. Roberto Cursano

Prof. Avv. Francesco Goisis

Prof.ssa Avv. Miriam Allena

Avv. Francesca Baratta