



Audizione Camera dei Deputati - Commissioni riunite VI (Finanze) e XII (Affari sociali) sul decreto-legge n. 34 del 2023: Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali

Memoria

## **Premessa**

Il Payback dispositivi medici è viziato nella genesi in quanto mutuato da una norma applicabile ad un comparto totalmente differente come quello farmaceutico.

Differente sia per tipologia di prodotto che per metodologia di mercato (negoziato ed in oligopolio e non soggetto all'enorme concorrenza ed ai forti sconti nelle gare di appalto a ribasso).

Differente per catena distributiva dove troviamo da un lato le "big pharma" sovranazionali in grado di muovere e bilanci miliardari e dell'altro invece piccole aziende iper-specializzate da pochi milioni e che hanno il loro intero ciclo economico in Italia.

## **Studio di Nomisma SPA**

Allo scopo di chiarire le dimensioni economiche e sociali coinvolte da un'ipotetica applicazione della norma di cui trattasi, è in fase di realizzazione uno Studio dal titolo "L'impatto del payback sulle imprese della filiera dei dispositivi medici", commissionato a Nomisma Spa dalla presente Associazione PMI Sanità e da FIFO Sanità - Federazione Italiana Fornitori Ospedalieri.

Le informazioni contenute nella presente memoria sintetizzano alcune evidenze ancora parziali degli effetti della recente normativa in tema di payback sui dispositivi medici sulle aziende chiamate al ripiano.

La stima non comprende, al momento, le aziende fornitrici della Regione Basilicata, i cui nominativi e importi sono stati approvati lo scorso 30 marzo, e sono ancora in fase di elaborazione, nonché le aziende interessate al ripiano della Regione Calabria. Le due regioni contribuiscono per lo 0,7% dell'importo a ripiano, per complessivi 14 milioni di euro circa.

Gli effetti di seguito illustrati sono riferiti in particolare alle società italiane, di cui sono già disponibili i dati di bilancio utili, e che sono chiamate a contribuire con la quota più rilevante del ripiano, al momento quantificata in 1.966 milioni di euro dei 2.086 previsti dal Decreto del Ministero della Salute del 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018). Non sarà invece approfondito l'effetto sulle imprese estere e quello sulle imprese individuali e sui professionisti con partiva IVA per ragioni legate alla comparabilità e alla disponibilità dei dati.

Gli effetti sono stati stimati sulla base delle prescrizioni del Decreto del Ministero della salute del 6 luglio 2022 e dei conseguenti Decreti di ripiano emanati dalle Amministrazioni regionali, nonché sulla base delle novità introdotte con gli artt. 8 e 9 del Decreto-legge 34 del 30 marzo 2023 in fase di conversione.

Prima di entrare nel merito degli effetti della normativa, si propone una ricostruzione delle aziende coinvolte.

Secondo stime preliminari, le aziende di dispositivi medici soggette a ripiano sono circa 6.300, con un onere medio di oltre 300 mila euro. Tra queste, quelle italiane interessate sono circa 6.000. Alle aziende italiane, nel complesso, è attribuito un onere di almeno 2.029 milioni di euro, il 97% dei 2.086 milioni richiesti alle aziende del settore dal DM del 6 luglio 2022.

Le aziende italiane costituite in forma societaria sono circa 4.000, i due terzi del totale. Oltre la metà delle società ha meno di 10 addetti, a cui si aggiunge un 30% circa di piccole imprese (10-49 addetti). Le grandi imprese (250 addetti e oltre) sono il 5% del totale.

Dall'analisi dei dati disponibili, una prima evidenza è che il recupero del pregresso relativo al periodo 2015-2018 arriva in un settore mutato dal momento in cui l'onere è stato maturato. Il 5% delle società italiane chiamate al ripiano risulta infatti cessata o in liquidazione. Attualmente, quindi, **le società attive sulle quali è stata condotta la simulazione di impatto sono oltre 3.400 alle quali, in ogni caso, è richiesto oltre il 90% del totale del payback.**

Una seconda evidenza è che, ancor prima della considerazione del payback, oltre un'impresa su 4 presenta una liquidità inadeguata ad affrontare gli impegni nel breve termine e oltre un'azienda su 10 registra un utile netto negativo, anche a seguito degli effetti della pandemia da Covid-19.

La richiesta di ripiano ex DM del 6 luglio 2022 aggraverebbe le problematiche del comparto, privando le società del settore delle risorse necessarie alla loro operatività. L'onere attribuito, applicato ai risultati di bilancio del 2021, determinerebbe un margine di tesoreria negativo in 3 società su 10, interessando oltre 180 mila occupati, quasi il 70% del totale.

Un'ulteriore criticità sarebbe determinata dall'erosione del reddito d'impresa, con il "drenaggio" di quasi la metà dell'utile netto registrato nel 2021. Circa 3 società su 10 avrebbero una perdita d'esercizio, con il coinvolgimento di circa 60.000 addetti. L'utile negativo è un elemento di specifica rilevanza perché comporta un pregiudizio alla possibilità di partecipare alle evidenze pubbliche per almeno tre anni,

rappresentando la profittabilità una condizione necessaria le stazioni appaltanti come proxy di solidità gestionale. Le ricadute andrebbero oltre le difficoltà della singola azienda, attraverso la conseguente riduzione della concorrenza nel settore che deriverebbe dalla loro esclusione.

Gli oneri attribuiti del DM del 6 luglio 2022 determinano inoltre alcuni casi critici o addirittura estremi. Tra i primi va annoverata una quota vicina al 6% di società (che occupano 1.700 persone) il cui patrimonio netto diventerebbe negativo, mentre tra i secondi rientrano 20 società per le quali la somma richiesta è addirittura superiore ai ricavi delle vendite del 2021.

Dalle simulazioni emerge inoltre un rischio più marcato per circa 450 società, che pagando il dovuto registrerebbero utili netti e margine di tesoreria negativi, con l'esclusione dal mercato delle forniture pubbliche e maggiore difficoltà operativa, data anche da un più improbo accesso al finanziamento di terzi. Si tratta di società che nei quattro anni interessati dal ripiano hanno versato all'erario oltre 780 milioni di euro e che ne dovrebbero versare ulteriori 910 per contribuire ripiano.

Seppure più contenuti, anche con l'applicazione degli artt. 8 e 9 del Decreto-legge 34, del 30 marzo 2023, non mancherebbero effetti negativi sulle società del settore.

In oltre 700 società, 2 casi su 10, l'utile sarebbe negativo, coinvolgendo almeno 53 mila addetti, circa 6 mila in meno della situazione generata dal DM del 6 luglio 2022, ma ancora oltre 2 addetti ogni 10.

Il margine di tesoreria resterebbe negativo per oltre 1 società italiana su 4, con almeno 178 mila occupati coinvolti, i due terzi del totale.

In questa simulazione il rischio sarebbe maggiormente concentrato in oltre 300 società (circa il 10%), che anche con le novità del DL 34/2023 avrebbero un utile netto negativo e una liquidità compromessa, due elementi che renderebbero l'accesso al credito estremamente difficile o oneroso. In questo caso si tratta di società che nel periodo 2015-2018 hanno versato imposte per 560 milioni di euro a cui ne vengono richiesti ulteriori 180 milioni.

Anche con l'introduzione del DL 34/2023, oltre il 3% delle imprese avrebbe comunque un patrimonio negativo con almeno 1.000 occupati a rischio.

Infine, restano 6 società per le quali l'importo da versare supera il valore dei ricavi registrati nel 2021.

## Conclusioni

**PMI Sanità** a differenza delle altre associazioni di categoria dove sono presenti in maniera fornitori di servizi o di apparecchiature non soggetti al payback anzi che addirittura in questo momento vengono supportati dai fondi del PNNR, rappresenta esclusivamente gli interessi delle aziende vittime del Payback dispositivi medici. Questo piccolo gruppo da solo occupa circa 7000 tra dipendenti ed agenti di vendita con un indotto di 1 milione di addetti ma supporta intanto le cure di oltre 10 Milioni di pazienti ogni anno. **Il blocco della loro operatività rappresenta un immediato ed irreparabile danno sociale** di cui questo governo diviene diretto responsabile.

Per questo motivo PMI SANITA' richiede **l'annullamento immediato della norma**, in via sussidiaria la **sospensione fino al 31-12-2023** al fine di consentire al governo ed alla ragioneria dello stato di **ripensare il meccanismo in una misura in cui non vada ad impattare irrimediabilmente sul tessuto produttivo italiano ed in particolare delle PMI** che non leda lo stato di Diritto creando una discrasia con il corpus giuridico civilistico e non solo.

In assenza di individuazione di meccanismi alternativi, **una rilevante parte delle PMI fallirà** o, comunque uscirà dal mercato non potendo operare in perdita. A fronte di ciò, **lo Stato non ricaverebbe alcun vantaggio**, ma solo danni derivanti, sinteticamente:

- i. dal fisiologico **aumento dei prezzi** dovuto alla necessità di considerare il payback come un costo da valutare ai fini dell'offerta (maggiore) da effettuare nelle gare pubbliche;
- ii. dalla **creazione di situazioni di oligopolio o, addirittura, di monopolio** con la concreta possibilità di aumentare i prezzi ed abbassare la qualità delle forniture;
- iii. dalla **perdita di decine di migliaia di posti di lavoro** per i quali andrebbero apprestati costosi **ammortizzatori sociali e/o meccanismi di sostegno al reddito**;
- iv. **dall'impossibilità di incassare**, comunque, gli importi preventivati perché dovuti da società di capitali meno capitalizzate.

Insomma, una misura con **tanti gravi svantaggi per il Paese e nessun vantaggio**.

Da ultimo, devo confermare quello che probabilmente Voi Onorevoli cittadini sapete già: gli associati a PMI non intendono rinunciare ai ricorsi al TAR per uno sconto per cui ove non ci fosse una abrogazione dell'istituto e una sterilizzazione degli effetti dello stesso per gli anni passati, sarà il Giudice amministrativo ad annullare una misura oggettivamente illegittima, iniqua e incostituzionale.

Il Governo ha ADESSO la possibilità di salvare le piccole e medie imprese del settore mentre se non agirete in fretta e con decisione sarete inevitabilmente accomunati a chi via ha preceduto perdendo qualsiasi credibilità politica e non solo.

Gennaro Broya de Lucia

per le PMI Sanità

Sulla base della nostra peculiare conoscenza del mercato, delle sue dinamiche e delle realtà in esso operanti, si rimettono in allegato alcune proposte che potrebbero essere prese in considerazione per una riforma dell'istituto per la salvaguardia della salute pubblica e delle principali realtà produttive che lo rendono oggi sostenibile (Allegato A)

Al fine di recuperare immediatamente risorse per il Fondo Sanitario Nazionale sollecita il governo all'attivazione immediata della Global Minimum Tax del 15% sulle Società Multinazionali come previsto dalla Direttiva del Consiglio UE (pillar 2) e **ad attuare quelle tutele speciali riservate dal diritto eurocomunitario ed italiano all'ossatura del sistema produttivo rappresentato dalle piccole e medie imprese in un settore strategico come quello della Salute.**

## ALLEGATO A

- **Premessa**

Il presente documento mira a proporre soluzioni volte ad evitare o, in subordine, a mitigare il rischio di fallimento di piccole e medie imprese del settore che, dopo il 30.04.2023, anche tenuto conto degli sforzi che il Governo pare voler fare unitamente alle regioni, sarebbero costrette a pagare importi insostenibili e in un'unica soluzione in virtù dell'applicazione della normativa sul c.d. payback per gli sforamenti effettuati dalle Regioni nel quadriennio 2015-2018.

Le misure suggerite in questo documento, naturalmente, dovrebbero trovare applicazione anche per il periodo successivo al 2015/2018 visto che, in base ai dati in nostro possesso, lo sforamento dovrebbe essere addirittura superiore al precedente.

Tanto premesso, riteniamo doveroso insistere ancora una volta e in via preliminare sulla necessità di eliminazione totale del meccanismo, quantomeno per la parte relativa al rimborso a carico delle imprese, visto che, anche nel caso di individuazione di meccanismi alternativi, una rilevante parte delle PMI fallirebbe in ogni caso o, comunque uscirebbe dal mercato non potendo operare in perdita. A fronte di ciò, lo Stato non ricaverebbe alcun vantaggio, ma solo danni derivanti, sinteticamente:

- i. dal fisiologico aumento dei prezzi dovuto alla necessità di considerare il payback come un costo da valutare ai fini dell'offerta (maggiore) da effettuare nelle gare pubbliche;
- ii. dalla creazione di situazioni di oligopolio o, addirittura, di monopolio in favore delle aziende più capitalizzate rispetto alle PMI, che rimarrebbero le sole sul mercato con la concreta possibilità di aumentare i prezzi ed abbassare la qualità delle forniture;
- iii. dalla perdita di decine di migliaia di posti di lavoro per i quali andrebbero apprestati costosi ammortizzatori sociali e/o meccanismi di sostegno al reddito;
- iv. dall'impossibilità di incassare, comunque, gli importi preventivati perché dovuti da società di capitali meno capitalizzate.

- **Proposta di emendamento**

La norma di legge potrebbe essere soggetta alla modifica di seguito indicata:

*le disposizioni per la razionalizzazione della **spesa per la fornitura di dispositivi medici** previste dal d.l. 78/2015 vengono sospese fino al 31 dicembre 2023, e comunque fino all'emanazione di un decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni e con le Associazioni più rappresentative delle aziende fornitrici di dispositivi medici, dove si stabiliscano, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nuovi criteri di riparto dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale a partire dall'anno 2015, **garantendo la progressività nella partecipazione al ripiano da parte delle imprese.***

Dopo l'articolo 96, aggiungere il seguente:

Art. 96-bis.

*(Disposizioni per garantire la continuità delle forniture di dispositivi medici)*

1. Al fine di garantire la continuità della fornitura di dispositivi medici, all'articolo 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, **sono apportate le seguenti modifiche:**

**a) al comma 9, dopo le parole «aziende fornitrici di dispositivi medici» sono aggiunte le seguenti «esentando dal pagamento le micro, piccole imprese come definite dalla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003, [oppure, in subordine e garantendo la progressività nel ripiano tra le micro, piccole, medie imprese come definite dalla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003 e le altre imprese]».**»;

**b) il secondo periodo del comma 9 è soppresso;**

**c) dopo il comma 9-bis è aggiunto il seguente:**

«9-ter. Le disposizioni di cui al comma 9-bis sono sospese fino al 31 dicembre 2023, e comunque fino all'emanazione del decreto di cui al secondo periodo del presente comma, con riguardo alla quota di ripiano riferita alle micro, piccole e medie imprese, come definite dalla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con le Associazioni più rappresentative delle aziende fornitrici di dispositivi medici, sono stabiliti, anche in deroga alle disposizioni di cui ai commi 8, 9 e 9-bis, nuovi criteri di riparto dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale a partire dall'anno 2015 **tra le aziende fornitrici di dispositivi medici esentando dal pagamento le micro, piccole imprese** come definite dalla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003, **[oppure, in subordine e garantendo la progressività nel ripiano tra le micro, piccole, medie imprese come definite dalla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003 e le altre imprese]**».

- **Meccanismi alternativi per evitare il fallimento delle PMI**

Ove non fosse possibile operare tramite il suddetto emendamento, allora si potrebbe verificare la praticabilità di meccanismi alternativi a seconda del periodo di interesse.

– Per gli anni 2015-2018 e 2019-2021:

Eliminazione dell'attuale criterio di calcolo del *payback* su base regionale da sostituire con un contributo a carico delle imprese basato alternativamente:

- Sul fatturato, ma con esenzione** totale al di sotto di una determinata soglia– ad esempio e solo a titolo esemplificativo fatturato minimo di € 10.000.000 (corrispondente al fatturato massimo delle piccole imprese) e con onere progressivo agevolando le imprese con fatturati inferiori rispetto a quelle (perlopiù multinazionali, con fatturati superiori).
- Sull'utile** – ad es. lo 0,5% degli utili delle imprese che forniscono dispositivi medici al SSN (assicurando che soggiacciano all'onere anche le imprese multinazionali sulla base degli utili effettivi di gruppo).

In ogni caso, al fine di agevolare il pagamento ed evitare che l'insolvenza delle società debtrici possa determinare un mancato introito per lo Stato, è necessario prevedere:

- forme di **dilazione del pagamento pluriennale** come già fatto in altri casi, come, ad esempio con la norma c.d. Salva-Calcio o la dilazione concessa al partito della Lega per il pagamento allo Stato di circa 49 milioni di euro in 75 anni;



- **finanziamenti agevolati e garantiti dallo Stato** per il pagamento del *payback* quantomeno per le micro, piccole e medie imprese;
- **meccanismi immediati di recupero delle tasse pagate** in ragione di utili non più reali in ragione delle richieste di ripiano formulate dalle regioni.

Si precisa che questa misura non è tesa – almeno non solo – ad agevolare le imprese che, loro malgrado, si ritrovano a dover pagare, in un'unica soluzione, il costo dello sforamento regionale per quattro annualità, ma lo Stato stesso che, in questo modo, ha maggiori possibilità di incassare le somme richieste.

– Per il futuro:

a) Eliminazione del meccanismo del *payback*;

b) in alternativa:

- a. innalzamento dei tetti di spesa con obbligo, per il Governo, di individuare in Conferenza Stato Regioni, anno per anno, i tetti di spesa sulla base dei fabbisogni specifici individuati regione per regione e divieto di chiedere la compartecipazione delle imprese nel caso di inadempimento ai suddetti obblighi (in funzione di un generale principio di autoresponsabilità);
- b. obbligo delle Regioni di rendicontazione mensile e di AVVISO PUBBLICO in caso di superamento del tetto di spesa annuale con possibilità, per le imprese che forniscono dispositivi medici al SSN, di sospendere la fornitura se questa diventa antieconomica.