

N. 05178/2012 REG.PROV.COLL.

N. 10375/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10375 del 2009, proposto da:

;

contro

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (già Ministero della Salute), in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del decreto del Ministero del Lavoro n. 132 del 28.4.2009, pubblicato nella G.U. n. 221 del 23.9.2009 relativo ai criteri per le transazioni da stipulare con soggetti danneggiati da trasfusioni con sangue infetto, somministrazioni di emoderivati infetti e vaccinazioni obbligatorie, che abbiano instaurato azioni risarcitorie tuttora pendenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza istruttoria n. 9610 del 6.12.2011;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2012 il dott. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con il ricorso indicato in epigrafe, gli istanti (persone fisiche), premettono di aver proposto (in proprio o in qualità di eredi dei danneggiati) davanti a diversi tribunali ordinari (ed in qualche caso di aver anche ottenuto sentenza favorevole), azione per il risarcimento dei danni patiti avendo contratto (essi personalmente o i loro danti causa), in epoche diverse, epatite del tipo HCB o HBV e, qualcuno di essi, l'HIV, a causa delle trasfusioni o delle infusioni di sangue infetto loro somministrate, nella maggioranza dei casi, per la cura della patologia di base (talassemia, talasso-drepanocitosi, emoglobinopatia ecc.) o in occasione di interventi chirurgici o di terapie trasfusionali occasionali.

Prospettano poi che lo Stato, a seguito (e prendendo atto) di varie sentenze di condanna subite ed

emesse da parte dei giudici di merito e di legittimità, e dei giudizi di legittimità costituzionale intervenuti in materia, ha emanato leggi tese ad eliminare il contenzioso per il risarcimento, a proprio carico, dei danni del tipo sopra menzionato. Al riguardo, in effetti, con l'art. 33 del D.L. 1° 10.2007, n. 159 (convertito in L. 29.11.2007, n. 222) e con l'art. 2, commi 361 e 362, della L. 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) era autorizzato uno stanziamento di bilancio al fine della stipulazione, secondo un programma pluriennale, di transazioni "con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti".

La citata normativa primaria, dettando disposizioni in ordine alle transazioni delle cause iniziate prima del 1° 1.2008, ha poi demandato al Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il regolamento per procedere alle suddette transazioni.

2. Tale regolamento è stato adottato con il D.M. n. 132 del 28 aprile 2009, che i proponenti il ricorso in trattazione (sottoscritto anche, ad adiuvandum, da A.B.E., Associazione del Bambino Emopatico) censurano, prospettando diversi profili di illegittimità (per violazione delle norme primarie di riferimento e per eccesso di potere) ed in particolare chiedendo che siano dichiarate illegittime, nulle, inefficaci ed inapplicabili alle transazioni da stipulare ai sensi delle leggi nn. 229 e 244 del 2007, le disposizioni del predetto Decreto contenute nell'art. 2, comma 1, lett. a), nello stesso art. 2, comma 2, e nell'art. 3.

I ricorrenti assumono, nella sostanza, che il provvedimento in questione non avrebbe rispettato il limite della "analogia e della coerenza", stabilito nelle suddette disposizioni di legge, con i criteri transattivi già fissati nel precedente decreto ministeriale del 3.11.2003 ("Definizione transattiva delle controversie in atto, promosse dai soggetti danneggiati da sangue o emoderivati infetti") e quello costituito dal lavoro e dalle conclusioni del Gruppo tecnico istituito con DM 13.3.2002.

In particolare contestano:

- l'art. 2 dell'impugnato decreto nella parte (comma 1, lettera a) in cui prevede come presupposto per l'accesso alle transazioni l'esistenza di un danno ascrivibile alle categorie di cui alla tabella A annessa al DPR 30.12.1981, 834, accertato dalla Commissione Medica Ospedaliera ex DPR n. 1092/1973 o dall'Ufficio Medico Legale della Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli essenziali di assistenza e dei principi etici di sistema del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, (c. d. «Ufficio medico legale»), oppure da una sentenza;

- lo stesso art. 2, nella parte (comma 2) in cui prescrive che "per la stipula delle transazioni si tiene conto dei principi generali in materia di decorrenza dei termini di prescrizione del diritto".

Sostengono, al riguardo, che tali presupposti e principi non erano previsti nella normativa del 2003 e nelle leggi del 2007, cui il regolamento si sarebbe dovuto attenere.

Analogamente, sostengono l'illegittimità dell'art. 3 del DM in impugnativa poiché prevede i criteri di determinazione dei risarcimenti di danno e le precedenze nelle transazioni fra i vari soggetti, "con varie disparità di trattamento dei diversi destinatari delle due leggi", evidenziando che nella precedente normativa del 2003 "la Commissione aveva stabilito diversi criteri sull'aspetto economico".

Da ultimo, assumono che il Ministro, come risulta dalle premesse del decreto in impugnativa, ha tenuto conto dei lavori di una Commissione istituita con DM 4.3.2008 e non invece di quelli del Gruppo tecnico ex DM 13.3.2002; e ciò in contrasto con le disposizioni (che a tale Gruppo avevano fatto riferimento) contenute negli artt. 33, comma 2, della legge n. 229/2007 e 2, comma 362, della legge n. 244/2007.

3. Premesso quanto sopra, ritiene il Collegio di poter prescindere dalle eccezioni di inammissibilità mosse in sede difensiva dall'Amministrazione intimata e resistente, in quanto il ricorso è comunque

privo di fondamento.

Invero, quanto anzitutto ai limiti, indicati dalla normativa primaria del 2007, dell'“analogia e coerenza con i criteri transattivi già fissati per i soggetti emofilici dal decreto del Ministro della salute 3 novembre 2003”, si deve precisare che tali indicazioni postulano compatibilità di disciplina ma non necessariamente identità. D'altra parte, il DM 3.11.2003 faceva espresso riferimento a criteri e presupposti applicativi veramente scarni, suscettibili quindi di integrazione in via attuativa con istituti (quali ad esempio la prescrizione) previsti direttamente dalla legge (in proposito, infatti, la stessa amministrazione, in sede difensiva afferma, senza prova contraria, che nello stesso “decreto del 2003” l'aspetto della prescrizione, “anche se non formalizzato espressamente”, è stato considerato in sede di attuazione, alla luce della giurisprudenza e di quanto richiesto dalla legge).

Non rileva poi, ai fini pretesi, che nello stesso testo della “finanziaria” 2008 (ed in particolare all'art. 2, comma 363, della L. n. 244/2007), i soggetti danneggiati da “Talidomide” siano stati ammessi, nonostante siano trascorsi oltre 40 anni dai relativi avvenimenti, a fruire dei benefici di cui alla legge n. 229/2005, trattandosi in questo caso di un “indennizzo” autonomamente deciso dal legislatore sulla base di presupposti specifici che prescindono da una precedente pretesa del soggetto danneggiato e non di un'ipotesi (come quella che ne occupa) di transazione a chiusura della richiesta di soddisfazione di un preesistente credito risarcitorio. Conseguentemente sono incomparabili le due situazioni sopra menzionate.

Inoltre, va rilevato che il decreto del 2003 si riferiva, specificamente, “al risarcimento dei danni subiti dai soggetti emofilici a seguito di assunzione di emoderivati” e per essi si disponeva di provvedere “in base ai seguenti criteri: a) stipula di atto formale di transazione con gli aventi causa da danneggiati deceduti; b) stipula di atto formale di transazione con i soggetti danneggiati viventi che abbiano ottenuto almeno una sentenza favorevole; c) stipula di atto formale di transazione con i soggetti danneggiati viventi che hanno azionato la loro pretesa in giudizio senza avere ancora ottenuto alcuna sentenza favorevole”.

Ebbene, come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nel parere del 9.2.2009, reso sullo schema di decreto in contestazione, i criteri in questo adottati per i soggetti emofilici e per i soggetti talassemici (in ragione delle compromesse condizioni di salute determinate dalle patologie in questione e preesistenti al danno, nonché in ragione dell'esclusione subita dai soggetti talassemici in occasione della precedente operazione transattiva che, nella fase istruttoria, ricomprendeva anche detta classe di danneggiati) si richiamano, “per necessità di assoluta coerenza con la disciplina già applicata in passato”, a quelli “dettati per i soggetti emofilici dal decreto del Ministro della Salute del 3 novembre 2003” (con applicazione, quindi, anche dei moduli transattivi e della tabella con gli importi transattivi massimi già fissati sulla base delle conclusioni del gruppo paritetico di lavoro ex DM 13.3.2002). La disciplina introdotta è quindi senz'altro coerente rispetto a quella precedente. Peraltro, anche per le restanti categorie di danneggiati, i criteri transattivi assunti, sebbene integrati con gli ulteriori elementi valutativi dell'entità del danno, dell'età del soggetto al momento della manifestazione del danno stesso, dell'eventuale nesso tra il danno e il decesso, nonché, per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, del tipo di vaccinazione (tenuto conto della diversa incidenza sul danno derivante dalla tipologia della vaccinazione stessa), si ispirano comunque, almeno nei tratti fondamentali, a quelli sopra citati (già recepiti nel 2003) con applicazione generalizzata (tra l'altro) della medesima tabella (allegata al decreto) che fissa anche per tali casi i “limiti massimi inderogabili entro cui determinare i singoli importi transattivi (gruppo di lavoro paritetico D.M. 13 marzo 2002)”. In sostanza sembra al Collegio che i limiti della coerenza e dell'analogia siano stati anche in questi casi adeguatamente rispettati, pur nei limiti consentiti dalla diversità oggettiva di talune delle situazioni disciplinate.

4. Sul riferimento poi alla prescrizione, si è già detto che trattasi di istituto previsto dalla legge, per cui l'Amministrazione non poteva non tenerne conto in un decreto finalizzato a disciplinare moduli transattivi e quindi inevitabilmente conforme ai principi in materia di transazione (“contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o

prevedono una lite che può sorgere tra loro”) ex art. 1965 e segg. c.c.. Invero, qualsiasi transazione deve avere necessariamente ad oggetto una “res dubia” e cioè un rapporto giuridico avente, almeno nelle opinioni delle parti, un carattere di incertezza che si vuol far cessare con reciproche concessioni e reciproci sacrifici. Proprio per questo, evidentemente, il decreto in impugnativa ha non illegittimamente indicato la necessità di tenere conto sia della prescrizione (art. 2, comma 2) sia della ascrivibilità del danno alle categorie di cui alla tabella A annessa al DPR n. 834/81 accertata dalla C.M.O. o dall’U.M.L. (art. 2 lettera a). Ed infatti, l’Amministrazione, prima di addivenire ad una transazione, deve verificare la sussistenza di una “res dubia”, che ovviamente non esiste in tutti i casi in cui è ragionevole ritenere prescritta la pretesa del privato, alla luce delle conferenti disposizioni di legge e degli orientamenti giurisprudenziali.

Lo stesso dicasi per ciò che attiene alla ascrivibilità della patologia ad una delle categorie tabellari previste dal DPR n. 834/81, così come riconosciuta dalla competente CMO ovvero dall’Ufficio Medico Legale della Direzione Generale della programmazione sanitaria, essendo necessario che la parte danneggiata dimostri (o abbia dimostrato nel corso del giudizio pendente) che il danno si sia tradotto in una effettiva e significativa lesione della salute e che è ragionevole ipotizzare che questa lesione comporterà una condanna al risarcimento dei danni.

5. Si è trattato, nella sostanza, per entrambi gli aspetti sopra indicati, dell’applicazione di principi generali ontologicamente correlati all’istituto della transazione, del quale le contestate disposizioni costituiscono quindi il naturale precipitato. Non vi è stato alcun contrasto, in definitiva, tra la previsione dei presupposti in impugnativa e la precedente normativa (primaria e secondaria) del 2003. Né sussiste contrasto (e violazione) in riferimento alle leggi del 2007. Queste ultime, invero, predicando coerenza e analogia con i criteri del 2003, non intendevano certamente ridurre il contenuto del nuovo regolamento ad una mera replica di quello precedente, con obliterazione inammissibile di qualsiasi spazio di discrezionalità normativa connaturato all’essenza stessa del potere regolamentare. I limiti della coerenza con i principi transattivi del 2003 sono stati rispettati, alla stregua di quanto sopra è già stato rilevato, pur nella legittima precisazione di criteri (rispondenti ad essenziali principi di diritto in tema di transazioni) non esplicitati nel D.M. del 2003.

6. Si consideri, d’altra parte, che il decreto in questione, anche evidentemente in parte qua, ha avuto l’avallo del Consiglio di Stato in sede consultiva (che ne ha riconosciuto con parere del 19.2.2009 la piena legittimità) ed anzi era stato proprio detto Consesso, in un primo avviso interlocutorio del 10.11.2008, a rappresentare la necessità di definizione preventiva di condizioni, entità, tempi e limiti del risarcimento, ovvero “dei criteri della transazione che viene proposta” ai soggetti interessati (il che non sarebbe stato necessario se i criteri transattivi avessero dovuto, necessariamente ed in tutto e per tutto, essere quelli stessi di cui al D.M. 3.11.2003).

7. Circa la contestazione, poi, dell’art. 3 del decreto 28.4.2009, in relazione al quale gli istanti si dolgono dei criteri di “precedenza” nelle transazioni tra i vari soggetti, sotto il profilo della disparità di trattamento “dei diversi destinatari delle due leggi” (assumendo che nella precedente normativa del 2003 la Commissione aveva stabilito diversi criteri sotto l’aspetto economico), deve rilevare il Collegio:

a) anzitutto, che la censura stessa è assolutamente generica, non specificando gli istanti quali concretamente siano i profili discriminatori e i relativi pregiudizi per le categorie di destinatari del D.M., asseritamente danneggiate;

b) in secondo luogo, che la previsione dei contestati criteri comunque rientrava nella piena discrezionalità regolamentare dell’Amministrazione, anche tenuto conto che quest’ultima, pur muovendosi nell’ambito di un trattamento coerente con quello riservato agli emofilici dal D.M. del 2003, si è occupata anche di categorie diverse e non illegittimamente destinatarie quindi (pur nell’ambito, come viene riconosciuto nel citato parere del 2009 del Consiglio di Stato, dello stesso schema utilizzato per i soggetti talassemici ed emofilici, e degli stessi limiti inderogabili per gli importi transattivi rivenienti dall’unica tabella annessa al decreto) di specifici criteri relativi, come già detto, all’entità del danno, all’età del soggetto al momento della manifestazione del danno

stesso, all'eventuale nesso tra il danno e il decesso, nonché, per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, al tipo di vaccinazione.

8. Resta da precisare, quanto agli ulteriori assunti degli istanti, che il ritardo di emanazione del regolamento in questione (rispetto alle leggi del 2007 che lo prevedevano), con conseguente disparità di trattamento "rispetto alla velocità di emanazione del DM del 2003" (intervenuto "appena a distanza di qualche mese dall'entrata in vigore della legge" autorizzativa), può al più rilevare per eventuali profili di responsabilità politica, o amministrativa o risarcitoria delle Autorità emananti, ma non certamente (in assenza di prescrizione a monte di termini perentori) per l'invalidità del regolamento stesso, una volta che alfine esso sia intervenuto.

Quanto all'audizione, da parte della P.A., di un parere di una Commissione consultiva appositamente costituita con DM 4.3.2008, non vede il Collegio come fondatamente possa essere riconosciuta l'illegittimità lamentata, stante l'innegabile possibilità, connaturata agli spazi di discrezionalità normativa riconoscibili nella materia all'Amministrazione, di avvalersi di un organo consultivo specializzato ed appositamente costituito (con rappresentanti ed esperti del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze) ai fini della definizione "dei contenuti necessari all'adozione del decreto ministeriale in questione" e dell'indicazione del "complessivo percorso attuativo della normativa in esame". Ciò tanto più in quanto, nella specie, l'apporto istruttorio e consultivo di detta Commissione non ha portato certamente ad obliterare (nei limiti della compatibilità con la nuova disciplina) i contenuti ed i criteri del precedente D.M. del 2003 e del Gruppo di Lavoro del 2002.

9. In base alle superiori considerazioni, va conclusivamente respinto il ricorso in epigrafe, ma la peculiarità della questione e della vicenda (anche in relazione alle condizioni soggettive dei ricorrenti) inducono a ravvisare elementi sufficienti per la compensazione, tra le parti, di spese ed onorari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e gli onorari.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Maria Luisa De Leoni, Consigliere

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/06/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)