

CORTE DI APPELLO - L'AQUILA  
V° depositato in Cancelleria  
Oggi il ..... 9 GEN. 2012



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
CORTE DI APPELLO DEGLI ABRUZZI  
L'AQUILA

N. 5/12 SENT.  
N. 1312/10 R.G.C.  
N. CRON.

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO E PREVIDENZA

Composta dai seguenti magistrati:

dott. RITA SANNITE	Presidente rel.
dott. MARIA LUISA CIANGOLA	Consigliere
dott. SILVIA RITA FABRIZIO	Consigliere

All'udienza del 12/1/2012 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa in grado d'appello iscritta al n. 1312/10 ruolo generale e promossa con ricorso depositato il 13/10/2010

DA

MINISTERO della SALUTE, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di L'Aquila

appellante-

CONTRO

, rappresentato e difeso dall'Avv. Mary Corsi, per mandato in calce alla memoria di costituzione

--appellato, appellante incidentale--

OGGETTO

Appello contro la sentenza n. 100 pronunciata dal Tribunale di Avezzano il 9-23/2/2010

IN FATTO

Il Tribunale di Avezzano, accogliendo parzialmente il ricorso proposto da ha riconosciuto il diritto del medesimo all'indennizzo ex lege 210/92 per emotrasfusione, condannando il Ministero della Salute al pagamento di detta prestazione, rivalutata solo nell'assegno di base.

Ha invece respinto la domanda di risarcimento danni, non ravvisando alcuna responsabilità colposa da parte del Ministero in relazione al danno subito dal ricorrente, stante la imprevedibilità dell'evento all'epoca dei fatti di causa.

Contro la sentenza ha proposto appello principale il Ministero ed appello incidentale il

Il Ministero articola l'appello su due motivi.

- 1) Sostiene, reiterando la tesi già esposta in primo grado, che, essendo stata proposta anche la domanda di risarcimento dei danni, insieme alla domanda di natura previdenziale, sarebbe stato necessario disporre la separazione, comportando la competenza di un diverso giudice ed un diverso rito. Inoltre, sempre in relazione alla domanda risarcitoria, essendo convenuta un'amministrazione dello Stato, avrebbe dovuto trovare applicazione il foro erariale. Afferma che anche se la domanda di risarcimento è stata respinta, permane il suo interesse a stigmatizzare l'argomentazione che ha condotto il primo giudice a ritenersi competente.
- 2) Contesta la propria legittimazione passiva, deducendo la competenza delle Regioni, quale conseguenza imprescindibile della riforma che ha condotto alla traslazione di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli altri enti locali, delineata dalla legge 59/97 e attuata dal d.lgs. 112/98.

Con l'appello incidentale il : censura la sentenza per la parte in cui ha riconosciuto il diritto alla rivalutazione dell'indennizzo solo sulla parte fissa, e non dell'intero indennizzo nelle sue due componenti, nonché per il mancato accoglimento della domanda di risarcimento danni, contestando che la stessa sia generica, ovvero che il danno non sia stato quantificato.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello principale è destituito di fondamento e deve essere pertanto respinto.

Quanto infatti alla dedotta necessità di separare dalla domanda previdenziale la domanda di risarcimento del danno, questione che conserva attualità per avere il riproposto la domanda risarcitoria in questo grado, impugnando sul punto la sentenza, va rilevata la correttezza della decisione del giudice di primo grado, che qui si richiama, che ha ravvisato un vincolo di accessorialità tra la domanda di risarcimento e quella di indennizzo, stante che solo l'accertamento positivo della dipendenza della malattia (lamentata dal ) dalla somministrazione di preparati a base di sangue consente la verifica della sussistenza dell'ulteriore danno rispetto a quello coperto dall'indennizzo.

E, per il combinato disposto degli artt. 31 e 40, 3° comma, c.p.c., il rito speciale della causa principale attrae a sé anche la causa accessoria.

Peraltro la tesi prospettata dal Ministero sarebbe in insanabile contrasto con il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi.

Eguale destituita di fondamento è la dedotta carenza di legittimazione passiva nella materia oggetto di causa.

Ai sensi infatti della legge 25 febbraio 1992 n. 210, gli indennizzi, tra cui quello per contagio da trasfusione di sangue, sono corrisposti dal Ministero della Sanità (oggi della Salute).

Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, art. 114, ha trasferito alle regioni tutte le funzioni amministrative in materia di salute umana, "salvo quelle espressamente mantenute allo Stato".

Il successivo art. 123, rubricato con l'espressione "contenzioso", riserva allo Stato le funzioni in materia di ricorsi per la corresponsione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di trasfusioni di sangue.

Vero è poi che con il D.P.C.M. 8 gennaio 2002 all'art. 3 è stato disposto: "Restano a carico dello Stato, ai sensi del D.P.C.M. 26 maggio 2000, art. 2, comma 4, gli oneri a qualsiasi titolo derivanti dal contenzioso riferito a qualsiasi ricorso giurisdizionale concernenti le istanze di indennizzo trasmesse fino al 21 febbraio 2001 al Ministero della Sanità dalle aziende sanitarie locali".

La medesima disposizione si trova inserita nel successivo D.P.C.M. 24 luglio 2003, all'art.3.

E' stato quindi ritenuto che la normativa successiva al 2000 ha inteso chiarire la portata della norma originaria, precisando che "per fatti precedenti al trasferimento" devono intendersi le istanze trasmesse dalla USL al Ministero fino al 21/2/01; che, per contenzioso relativo alle predette istanze, deve intendersi esclusivamente quello instaurato in sede giurisdizionale; che, in relazione al contenzioso concernente queste istanze, la legittimazione passiva compete al Ministero e, di conseguenza, a questo soggetto fanno carico gli oneri relativi.

E' stato pertanto affermato il principio che anche per il periodo posteriore al 31/12/2000, la legittimazione compete esclusivamente all'amministrazione statale per tutte le azioni giudiziarie relative alle domande di indennizzo pervenute al Ministero entro il 21/2/01 (cfr. Cass. 10431/07, 10431/06, 16207/05).

A tale indirizzo si è uniformata questa Corte territoriale, collegando l'elemento determinativo della legittimazione passiva del Ministero o delle Regioni alla data in cui è stata presentata la domanda di indennizzo, ritenendo, pertanto, la legittimazione del Ministero per le domande allo stesso pervenute entro il 21 febbraio 2001, individuando la legittimazione passiva della Regione Abruzzo per tutte le domande proposte dopo tale data.

Se non che tale indirizzo è stato completamente sovvertito da Cassazione 13 ottobre 2009 n. 21703, che ha ritenuto che la legittimazione passiva in questa materia è sempre del Ministero, indipendentemente da quando sia stata presentata la domanda di indennizzo, perché in tal senso ha disposto l'art. 123 del d.lgs. 112/98.

Ha rilevato la Corte che, poiché l'art. 123 è esplicito nel conservare allo Stato le funzioni in materia di ricorsi per la corresponsione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile per trasfusioni o vaccinazioni obbligatorie, la previsione di legge non può essere vanificata da fonti normative di livello inferiore, quali regolamenti amministrativi o decreti ministeriali.

"Questi al contrario possono individuare soggetti, in senso civilistico ausiliari, che cooperano all'esecuzione della prestazione, ma non innovano circa la titolarità del debito, ciò che ... può fare solo il legislatore".

Di tale assunto il Giudice di legittimità ha visto una conferma anche nell'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 che, specificamente per il trasferimento degli oneri finanziari relativi alla legge 210 del 1992, prevede di "coinvolgere le amministrazioni regionali nell'amministrazione del contenzioso", da ciò desumendo che le regioni possono essere "coinvolte", ma non sono titolari dei rapporti con le parti private.

La Corte ha ritenuto che l'art. 123 non possa essere neanche interpretato nel senso che la norma avrebbe mantenuto allo Stato il contenzioso amministrativo e non quello giudiziario: ha rilevato che sarebbe irragionevole trasferire alle Regioni il debito assistenziale e il relativo contenzioso giudiziario e mantenere allo Stato le liti in sede amministrativa, vale a dire nella sede in cui, caso mai, è più pressante l'esigenza del contatto tra cittadino assistibile ed amministrazioni locali.

Tale orientamento appare più rispettoso della lettera della legge, giacché mentre l'art. 114 del d.lgs. 112/98 parla specificamente del conferimento alle regioni di funzioni e compiti "amministrativi", l'art. 123 stessa legge dice che sono conservati allo Stato funzioni in materia di ricorsi, dove la norma va raccordata con la sua rubrica, intitolata "contenzioso", che rimanda appunto al contenzioso per antonomasia, che è quello giudiziario.

L'interpretazione peraltro ha un suo antecedente in materia di invalidità civile, disciplina richiamata dal giudice di legittimità, che ha rilevato appunto come già (Cass. 11475/2002) è stata fatta una distinzione tra enti chiamati dalla legge a rispondere del debito assistenziale e soggetti amministrativi della cui opera quegli enti si avvalgono e che in senso civilistico assumono la figura di ausiliari del debitore: ed infatti in detta materia è pacifico che legittimato passivo sia l'ente pubblico previdenziale, mentre agli accordi INPS-Regione, intervenuti anche in subiecta materia, si riconosce una portata esclusivamente amministrativa, vale a dire di cooperazione delle Regioni nei compiti assegnati all'INPS, senza far discendere da ciò una legittimazione passiva in capo alle

Regioni nelle relative controversie giudiziarie, per cui anche il trasferimento delle risorse economiche alle regioni non incide sulla individuazione del debitore.

La sentenza impugnata, che si è attenuta a questi principi, deve essere pertanto sul punto confermata.

Passando all'esame, nell'ambito dell'appello incidentale, della estensibilità della rivalutazione anche alla parte dell'indennizzo di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge 210/92, si osserva quanto segue.

L'art. 1 della legge 210/92 prevede il diritto ad un indennizzo a carico dello Stato a favore di chi abbia riportato menomazioni permanenti a seguito di vaccinazioni obbligatorie (comma 1), ovvero danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali (comma 3).

L'art. 2 dispone, al comma 1, che l'indennizzo consiste in un assegno, reversibile per 15 anni, ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato.

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che l'indennizzo è integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 324/59 contemplata per la prima qualifica professionale degli impiegati civili dello Stato.

Poiché la rivalutazione dell'assegno su base annua, secondo il tasso di inflazione programmato, non era prevista dal testo originario dell'art. 2, comma 1, ma venne introdotto con l'art. 1, comma 1, della legge 238/97, che nulla dispose però per la seconda componente dell'assegno, vale a dire la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, da qui il problema della interpretazione da dare alla disposizione, se cioè limitata all'indennizzo strettamente inteso, ovvero se estensibile anche alla somma corrispondente all'indennità integrativa speciale.

A seguito dei contrastanti indirizzi, manifestatisi in seno alla Cassazione (in senso favorevole alla rivalutazione si erano pronunciate le sentenze n. 15894/05 e n. 18109/07, mentre in senso contrario si era espressa Cass. 22112/09 e 21703/09), è intervenuto l'art. 11, commi 13-14, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge 122 del 2010, il quale ha disposto al comma 13: "il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992 n. 210 si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione".

Il successivo comma 14 ha stabilito che: "Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto."

Essendo stata sollevata da alcuni giudici di merito la questione di legittimità costituzionale delle predette norme, la Corte Costituzionale, con sentenza 9 novembre 2011 n. 293, ha stabilito l'illegittimità costituzionale delle medesime, in quanto "fonte di una irragionevole disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., la situazione venutasi a creare, a seguito della normativa censurata, per le persone affette da epatite post-trasfusionale rispetto a quella dei soggetti portatori della sindrome di talidomide", ai quali l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), ha esteso l'indennizzo previsto per i soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie, di cui all'art. 1 della legge 229/05, norma quest'ultima che, al comma 4, statuisce che "l'intero importo dell'indennizzo, stabilito ai sensi del presente articolo, è rivalutato annualmente in base alla variazione dell'indice ISTAT".

Ha rilevato la Corte che se si giustifica la disparità di trattamento tra soggetti danneggiati in modo irreversibile da emotrasfusione rispetto a quanti abbiano ricevuto una menomazione permanente alla salute da vaccinazioni obbligatorie, trattandosi di situazioni diverse, non altrettanto può dirsi per le persone affette da sindrome da talidomide: la ratio del beneficio concesso a tali persone è da ravvisarsi nell'immissione in commercio del detto farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, sicché esso ha fondamento analogo a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge 210/92: nella sindrome da talidomide, come nell'epatite post-trasfusionale, i

danni irreversibili subiti dai pazienti sono derivati da trattamenti terapeutici non legalmente imposti e neppure incentivati e promossi dall'autorità nell'ambito di una politica sanitaria pubblica.

Entrambe le misure hanno natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost.

Da ciò consegue che, in caso di danno irreversibile da emotrasfusione, il soggetto ha diritto alla piena rivalutazione dell'assegno sulla base del tasso di inflazione programmato, anche quindi per la parte corrispondente all'indennità integrativa speciale.

Per questa parte quindi l'appello incidentale merita accoglimento, avendo diritto il ricorrente alla rivalutazione dell'intero indennizzo, in entrambe le sue componenti.

L'appello non merita invece accoglimento per ciò che concerne il risarcimento del danno ulteriore rispetto a quello coperto dall'indennizzo.

Ed invero l'appellante ha preso posizione solo sull'argomentazione, proposta peraltro in via del tutto incidentale dal giudice di primo grado, circa cioè la genericità e la mancata quantificazione del danno stesso, ma non sull'argomentazione principale, posta a fondamento del rigetto di questo capo di domanda, vale a dire l'assenza di responsabilità colposa del Ministero, stante che la somministrazione di emoderivati è stata effettuata nel caso di specie nel 1977, mentre solo dal 1978 la scienza medica ha identificato i virus dell'infezione HBV e sono stati predisposti i relativi test identificativi.

Pertanto ha concluso il giudicante, con argomentazione che qui si condivide, che fino a tale ultima data non è ravvisabile una colpa del Ministero per non aver previsto l'evento, stante che l'evento all'epoca "era del tutto imprevedibile".

In considerazione dell'esito del giudizio, e stante il divario giurisprudenziale che si è registrato in materia di rivalutazione dell'indennizzo per cui è causa, appare equo compensare integralmente fra le parti le spese del grado, confermando la regolamentazione delle medesime fatta per il precedente grado del giudizio.

P.Q.M.

La Corte d'Appello dell'Aquila, definitivamente pronunciando sull'appello proposto avverso la sentenza n. 100/10 del Tribunale di Avezzano, così decide nel contraddittorio delle parti :

rigetta l'appello principale,  
in parziale accoglimento dell'appello incidentale, ed in parziale riforma della sentenza impugnata, dichiara il diritto del ricorrente alla rivalutazione monetaria in base al tasso di inflazione programmato dell'indennità integrativa speciale di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge 210/92; condanna per l'effetto il Ministero al pagamento di quanto dovuto a tale titolo, oltre interessi dalla maturazione del diritto all'effettivo soddisfo;  
compensa le spese del grado.

L'Aquila 12/1/2012

Il Presidente estensore

IL CANCELLIERE CI  
D.ssa Annunziata Galassi

P. La Aauuk

PUBBLICAZIONE

La presente sentenza viene resa pubblica mediante DEPOSITO ossequio nella Cancelleria della Corte di Appello di L'Aquila

25 GEN 2012

in data .....

IL CANCELLIERE CI  
D.ssa Annunziata Galassi