



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Sezione: Diritti, Costituzione e CEDU – Divieto di discriminazione

Titolo: *La "mala sanità" arriva a Strasburgo: l'Italia condannata per la mancata rivalutazione annuale dell'indennità complementare corrisposta per danno derivante da trasfusione di sangue infetto*

Autore: ANTONELLO CIERVO

Sentenza di riferimento: *M. C. e altri contro Italia*, decisione del 3 settembre 2013, II sezione (ricorso n. 5376/2011)

Parametro convenzionale: Articolo 6, primo comma; articolo 14; articolo 1 del Protocollo n. 1; articolo 46.

Parole chiave: Giusto processo; interpretazione autentica; non discriminazione; salute; proprietà.

Con una recente sentenza della II sezione, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di prendere posizione, con un *arrêt pilote* ai sensi dell'articolo 46 CEDU, su di un'annosa controversia giuridica avente ad oggetto il risarcimento dei cittadini italiani che avevano contratto gravi e perduranti malattie, a causa di trasfusioni errate o derivanti da sangue contaminato, poste in essere nel corso dell'ultimo ventennio dagli istituti sanitari pubblici. In particolare, oggetto della sentenza in commento è stata l'interpretazione giurisprudenziale (oltre che le successive modifiche normative) della legge n. 210 del 1992 la quale stabiliva – all'articolo 1, primo comma – che "*chiunque abbia*



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

*riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato". Il medesimo art. 1, al comma 3 disponeva, inoltre, che "i benefici di cui alla presente legge spettano altresì a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali", mentre l'art. 2, comma 1, stabiliva che l'indennizzo *de quo* dovesse consistere in un assegno reversibile per almeno quindici anni, cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito e rivalutato annualmente sulla base del tasso d'inflazione programmato. L'indennità in oggetto, che sarebbe spettata sia ai malati, sia agli eredi di coloro che erano morti a seguito di questo tipo di trasfusioni, risultava così composta da due parti o voci, una fissa ed una complementare (la c. d. "Indennità integrativa speciale", d'ora in avanti IIS).*

Ad oltre un decennio di distanza dall'emanazione della legge n. 210 del 1992, il Parlamento italiano ritornava sulla questione e con la legge n. 229 del 2005 stabiliva una indennità supplementare aggiuntiva per quelle persone che avevano subito un danno alla loro salute, in ragione della sottoposizione obbligatoria ad un vaccino, indennità questa che sarebbe stata soggetta ad una rivalutazione annua indicizzata al tasso d'inflazione. Inoltre, un successivo Decreto del Ministro del lavoro, datato 2 ottobre 2009, estendeva il numero dei beneficiari di quest'ulteriore indennità, sottoposta al regime di rivalutazione annuo, anche alle persone affette da talidomide.

La Corte di Cassazione, quanto meno a far data dal 28 luglio 2005, con la sentenza n. 15.894, interpretava l'articolo 2 della legge n. 210 del 1992 in senso estensivo, riconoscendo ai ricorrenti il diritto alla rivalutazione annua sia dell'indennità di base, sia della IIS. Tuttavia, a partire dalla sentenza n. 2.170 del 2009, sempre la Corte di Cassazione poneva in essere un *revirement* ermeneutico della propria giurisprudenza, stabilendo che né l'indennità di base, né la IIS potessero essere sottoposte a rivalutazione annua, in quanto l'articolo 32 della Costituzione, garantendo la tutela del diritto alla salute, non impone al legislatore di stabilire la quantificazione del danno



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

medico patito sulla base di parametri fissi (quale è, appunto, l'indice di rivalutazione annua legata all'andamento del tasso di inflazione), ma soltanto in maniera "equa e ragionevole".

A causa del *revirement* giurisprudenziale della Corte di Cassazione, quindi, e in ragione dell'incertezza ermeneutica che ne derivava rispetto ai casi ancora pendenti innanzi ai giudici di prima e seconda istanza, il legislatore italiano interveniva nuovamente sulla materia con un Decreto-legge (il n. 78 del 2010) il quale prevedeva una norma di interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge n. 210 del 1992. Con questa disposizione, il Governo italiano stabiliva due principi generali ossia: a) che la rivalutazione dell'indennità prevista per il danno medico patito poteva aversi soltanto limitatamente alla somma base, ma non con riferimento alla ISS; b) che tutti i casi ancora pendenti, al momento dell'entrata in vigore del Decreto-legge, si sarebbero dovuti risolvere nel senso della non rivalutabilità della IIS.

La questione, tuttavia, si complicava ulteriormente in ragione di una sentenza della Corte costituzionale, la n. 293 del 2011, successiva all'entrata in vigore del suddetto Decreto-legge, con cui la Consulta dichiarava la violazione dell'articolo 3, primo comma, della Costituzione con riferimento all'equiparazione, da parte del legislatore, del godimento dell'indennità in oggetto tra coloro che erano affetti da sindrome da talidomide e coloro che invece erano affetti da epatite post-trasfusione.

Ad avviso della Corte, infatti, "... *la ratio del beneficio concesso a tali persone [quelle cioè affette da sindrome da talidomide] è da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, sicché esso ha fondamento analogo, se non identico, a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992... A questi è riconosciuta la rivalutazione annuale dell'intero indennizzo, mentre alle prime [cioè a coloro che sono affetti da epatite post-trasfusione] la rivalutazione (sulla base del tasso di inflazione programmato: art. 2, comma 1, legge n. 210 del 1992) è negata proprio sulla componente diretta a coprire la maggior parte dell'indennizzo stesso, con la conseguenza, tra l'altro, che soltanto questo rimane esposto alla progressiva erosione derivante dalla svalutazione.*



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

E ciò ad onta delle caratteristiche omogenee... riscontrate tra i due benefici" (così al punto 5. 1. del "Considerato in Diritto" della sentenza n 293/2011).

Pertanto, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 11, comma 13 del Decreto-legge n. 78 del 2010, oltre al successivo comma 14, trattandosi di disposizione quest'ultima strettamente connessa alla precedente, in quanto diretta a regolare gli effetti intertemporali della norma interpretativa. La giurisprudenza della Corte di Cassazione successiva alla decisione della Consulta, quindi, si atteneva al principio di diritto stabilito nella sentenza n. 293/2011, riconoscendo non soltanto che la IIS per danni medici derivanti da trasfusione dovesse essere rivalutata annualmente, ma anche che alla sentenza del Giudice delle leggi dovesse essere riconosciuta, in questo caso, un'efficacia retroattiva.

La questione giunge così innanzi alla Corte di Strasburgo, dove vengono depositate ben 162 richieste di condanna per l'Italia, richieste che vengono tutte riunite in un unico procedimento e che vedono un ampio spettro di doglianze da parte degli attori. Questi ultimi, infatti, vengono divisi dalla Corte EDU addirittura in cinque gruppi differenti: 1) coloro che hanno ottenuto una rivalutazione piena della IIS, in ragione di una sentenza passata in giudicato; 2) coloro che hanno ottenuto una rivalutazione piena della IIS, in ragione di una sentenza passata in giudicato, ma ancora non liquidata dalle autorità competenti in ragione della normativa sopravvenuta; 3) coloro che hanno una causa ancora pendente e che, quindi, versano in uno stato di incertezza sugli esiti giurisprudenziali del loro processo; 4) coloro che avevano ottenuto una sentenza passata in giudicato in primo ovvero in secondo grado, antecedentemente all'entrata in vigore del Decreto-legge n. 78/2010, ma che non avevano ottenuto una rivalutazione piena della loro indennità e che, in ragione dell'entrata in vigore del suddetto Decreto, avevano rinunciato a ricorrere in appello ovvero in Cassazione, al fine di ottenere la rivalutazione piena della IIS; 5) coloro che non hanno mai ottenuto una rivalutazione della IIS, né hanno mai adito i giudici interni per ottenerla.

La Corte di Strasburgo, dopo aver dichiarato ricevibili tutte le domande, accerta una violazione dell'articolo 6, primo comma della CEDU, dell'articolo 1 del protocollo n. 1 alla



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Convenzione e dell'articolo 14, quest'ultimo letto in combinato disposto con l'articolo 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione, oltre a dichiarare l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 46 della Convenzione per i c. d. "casi pilota", per quanto riguarda le modalità di risarcimento degli attori, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza della Corte stessa.

Con riferimento alla violazione dell'articolo 6, primo comma, i giudici rilevano come quello della rivalutazione annuale della IIS sia stata una questione giuridica al centro di un complesso contrasto giurisprudenziale in Italia, contrasto vertente l'interpretazione della legge n. 210/1992 che si era risolto con l'adozione del Decreto-legge n. 78/2010 in cui si formulava un'interpretazione autentica (del Governo prima, e del Parlamento poi) della suddetta normativa. Tuttavia, fornendo una simile interpretazione autentica della norma – che non soltanto aveva un'efficacia retroattiva, ma che addirittura precludeva ai ricorrenti la possibilità di ottenere la rivalutazione della IIS in via giurisprudenziale – ad avviso della Corte di Strasburgo, l'Italia non aveva in alcun modo perseguito un *"impérieux motif d'intérêt général"* – ossia il principio della preminenza del diritto, oltre che il diritto di una parte degli attuali ricorrenti ad un processo equo –, bensì aveva perseguito il solo scopo di preservare il bilancio statale da gravosi esborsi finanziari.

Per quanto concerne, invece, la violazione dell'articolo 1 al protocollo n. 1, la Corte individua il bene della vita leso dalle autorità italiane in un interesse patrimoniale dei ricorrenti (la rivalutazione della IIS) il cui godimento costituiva quanto meno una "speranza legittima" di risarcimento, speranza che è venuta meno – da qui, ad avviso della Corte EDU, un'ingerenza da parte dello Stato nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni patrimoniali – nel momento in cui è stato adottato il Decreto-legge n. 78/2010, il quale ha precluso e/o interrotto l'esecuzione di quelle sentenze favorevoli alla rivalutazione annuale piena della IIS.

I giudici di Strasburgo, al riguardo, accordano una particolare importanza (si veda il §. 84 della sentenza) al fatto che la IIS rappresenti da sola più del 90 % dell'indennità dei ricorrenti: pertanto, con l'adozione del Decreto-legge n. 78/2010, l'Italia ha fatto pesare "... *une « charge*



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

anormale et exorbitante » sur les requérants et l'atteinte portée à leurs biens a revêtu un caractère disproportionné, rompant le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus" (così al §. 85).

Per quanto riguarda, infine, la violazione dell'articolo 14 della CEDU, letto in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione, la Corte di Strasburgo rileva subito la mancata applicazione *ratione personae* della seconda disposizione impugnata dai ricorrenti, in quanto il suddetto Protocollo non è stato ancora ratificato dall'Italia, mentre dichiara la lesione del primo parametro normativo, riportandosi alla sentenza n. 293/2011 della Corte costituzionale. Ad avviso dei giudici, infatti, nei confronti delle persone infette a seguito di una trasfusione di sangue (e non a seguito di una vaccinazione obbligatoria stabilita per legge), "*... une obligation générale de solidarité de la société ne pouvait pas être imposée. La Cour ne voit pas de raison valable pour conclure différemment [dalla Corte costituzionale italiana] en l'espèce. Elle partage donc l'avis des juridictions internes selon lequel les deux catégories de personnes en question ne sont pas dans une situation comparable"* (così ai §§. 96 e 97).

Tuttavia, al di là delle pur gravi violazioni della Convenzione, la Corte di Strasburgo decide, nel caso *de quo*, addirittura di attivare la procedura prevista all'articolo 46 CEDU, attivabile d'ufficio in tutti quei casi in cui viene rilevata una violazione strutturale della Convenzione da parte di uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche al fine di indicare le misure ovvero le azioni particolari che lo Stato chiamato in causa dovrà prendere in futuro, per porre rimedio alle carenze strutturali del proprio ordinamento giuridico. Si tratta, insomma, di una vera e propria procedura di sorveglianza da parte delle istituzioni del Consiglio d'Europa, in particolare del Comitato dei Ministri, nei confronti del nostro Paese, al fine di facilitare la risoluzione del caso nel minor tempo possibile, in maniera efficace ed effettiva.

Pertanto, la Corte invita l'Italia a fissare, nei sei mesi successivi a partire dal giorno in cui la sentenza diventerà definitiva, "*... un délai impératif dans lequel il s'engage à garantir, par des mesures légales et administratives appropriées, la réalisation effective et rapide des droits en*



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

question" (così al §. 120 della sentenza), oltre che a corrispondere – nello stesso lasso temporale – la rivalutazione della IIS “... *à toute personne bénéficiant de l'indemnité prévue par la loi no. 210/1992, à partir du moment où cette dernière lui a été reconnue, que l'intéressé ait ou n'ait pas introduit une procédure visant l'obtention de celle-ci*” (ivi).

Profili di diritto interno

a) normativa:

Legge n. 210 del 25 febbraio 1992

Legge n. 229 del 29 ottobre 2005

Legge n. 244 del 24 dicembre 2007

Decreto del Ministro del Lavoro n. 163 del 2 ottobre 2009

Decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010

b) giurisprudenza:

Corte di Cassazione, sentenza n. 18.109 del 27 agosto 2007

Corte di Cassazione, sentenza n. 22.112 del 19 ottobre 2009

Corte costituzionale, sentenza n. 293 del 9 novembre 2011

Corte di Cassazione, ordinanza n. 29.080 del 27 dicembre 2011

Corte d'Appello di L'Aquila, sentenza n. 5 del 12 gennaio 2012



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Corte d' Appello di Milano, sentenza n. 186 del 5 marzo 2012

Corte d' Appello di Sassari, sentenza n. 95 del 4 aprile 2012

Precedenti

Nessuno

Riferimenti bibliografici

P. Frati, G. Montanari Vergallo, *La tutela risarcitoria dei pazienti danneggiati da emotrasfusioni infette*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2009, pp. 39-70;

F. Greco, *La responsabilità del Ministero della Salute per emotrasfusioni infette*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, pp. 1375-1385;

M. Poto, *Le emotrasfusioni infette, i nuovi traguardi della giurisprudenza di merito, la posizione della Cassazione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, pp. 124-128.

(17. 09. 2013)