



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 19 febbraio 2009

N. della Sezione: 3742/2008

OGGETTO:

Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali – Schema di decreto interministeriale di ricognizione dei soggetti interessati alle transazioni ai sensi delle leggi 29 novembre 2007, n. 222 e 24 dicembre 2007, n. 224.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota n. 0032819-P del 9 ottobre 2008, con la quale il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha chiesto il parere

del Consiglio di Stato sullo schema di decreto indicato in oggetto;

Visti il parere interlocutorio espresso nell'Adunanza del 10 novembre 2008 e le conseguenti note di ricorso n. 0003786-P del 2 febbraio 2009, con la quale l'Amministrazione ha ritirato lo schema di decreto in questione e n. 0005974-P del 12 febbraio 2009, di trasmissione di un nuovo schema di natura regolamentare con il quale vengono fissati in modo unitario, in relazione alle previsioni contenute nelle leggi n. 222 e 224 del 2007, i criteri per la stipula delle transazioni nonché viene stabilita la procedura per la loro attuazione.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Sabato Mainsonico;

PREMESSO:

Con la menzionata relazione del 9 ottobre 2008 il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha preliminarmente richiamato le disposizioni derivate dall'art. 33, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222 di conversione del decreto-legge n. 159 del 2007 recante "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria e per lo sviluppo dell'equità sociale" e della legge 31 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che prevedono appositi stanziamenti rispettivamente per l'anno 2007 e per il triennio 2008-2010 per transazioni da stipulare con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie e da anomalie ereditarie, emofilici ed emorragici occasionali danneggiati da sanguis infetto o da somministrazioni di emoderivati infetti o con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie.

Nel rappresentare che entrambe le disposizioni citate prevedono che, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano fissati i criteri per la definizione delle transazioni, nell'ambito di un programma pluriennale, in analogia con i criteri già fissati per i soggetti emofilici dal decreto del Ministero della salute del 3 novembre 2003, pubblicato nella G.U. del 2 dicembre 2003, n. 280, l'Amministrazione referente ha trasmesso uno schema di decreto, a suo avviso avente natura ricognitiva e non regolamentare, sul quale ha chiesto di poter ugualmente acquisire il parere del Consiglio di Stato attesa la complessità della procedura in esso individuata, finalizzata all'obiettivo di realizzare una preliminare ricognizione dei soggetti eventualmente interessati a transigere ed una procedura unificata con la puntuale indicazione delle fasi strutturali del programma pluriennale previsto dalle norme sopra richiamate.

Nell'Adunanza del 10 novembre 2008 il Collegio ha evidenziato preliminarmente il carattere regolamentare dell'atto sottoposto a parere, con il quale l'Amministrazione ha delineato un vero e proprio procedimento

amministrativo all'interno del quale si collocano posizioni di diritto e di interesse che vanno adeguatamente tutelate e garantite.

In particolare, la Sezione, oltre ad una serie di osservazioni di merito, ha evidenziato una essenziale carenza dello schema nel fatto che l'individuazione puntuale dei criteri di definizione delle transazioni veniva rinviata ad altro provvedimento e ha rilevato la contraddittorietà insita nel testo sottoposto a parere, consistente nella pretesa di effettuare mera ricognizione delle adesioni dei soggetti interessati a transigere senza aver prima stabilito i criteri e le condizioni delle transazioni medesime.

Pertanto, nel segnalare l'impossibilità di esprimere una valutazione favorevole sul testo, conclusivamente ha osservato come i profili problematici emersi risultassero maggiormente evidenziati proprio dalla mancata adozione, e tutt'oggi, dei regolamenti interministeriali o, anche di un regolamento unitario, previsti dalle leggi nn. 222 e 224 citate, concernenti l'introduzione dei criteri di definizione delle transazioni.

CONSIDERATO:

Con la nota n. 0005074-P del 12.12.2009, il Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha trasmesso un nuovo schema di decreto, espressamente denominato "Regolamento di esecuzione dell'articolo 33, comma 2 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 e dell'articolo 2, comma 362, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per la fissazione dei criteri in base ai quali definire le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusioni con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti o con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, che abbiano intrapreso azioni di risarcimento danni penderi".

Preliminarmente si deve quindi constatare che l'Amministrazione ha ora convenuto con quanto osservato dal Collegio circa la farraginea natura di atto regolamentare del decreto in argomento.

Quanto ai contenuti del nuovo testo si può ora affermare che sono state espunte o opportunamente riformulate le disposizioni di dettaglio sulle quali la Sezione aveva avuto modo di soffermarsi rilevando incongruenze o previsioni di eccessiva discrezionalità da parte dell'Amministrazione. Si fa ad esempio riferimento alle modalità di trasmissione della domanda di adesione, per le quali, a fronte dell'unico sistema di invio in forma telematica previsto nel primo schema, sono ora previste anche ulteriori modalità qualora sia motivata l'impossibilità di avvalersi dello strumento informatico, ovvero alla previsione della non ammissibilità delle adesioni caratterizzate da carente documentazione o da dati personali falsi, carenti o incompleti contenuta nel primo testo e del tutto espunta dall'articolo in esame.

La Sezione osserva infine che nel nuovo schema di regolamento risulta del tutto colmata la rilevata lacuna relativa alla mancanza di definizione dei criteri delle transazioni, che sono ora puntualmente disciplinati dagli articoli 2 e 3.

L'art. 2 introduce criteri generali riferiti a tutte le categorie di soggetti interessati alla transazione individuati come segue:

a) esistenza di un danno ascrivibile alle categorie ricomprese nella Tabella A annessa al d.P.R. n. 834 del 1981, accertato dalle competenti Commissioni medico legali;

b) esistenza di un nesso causale tra il danno patito (di cui alla lett. a) che precede) e la trasfusione con sangue infetto o la somministrazione di emoderivati infetti o la vaccinazione obbligatoria, esistenza accertata da una competente Commissione medico legale o dall'ufficio medico legale della Direzione generale della programmazione sanitaria o da una sentenza, mentre si prescinde dal nesso di causalità tra il danno di cui alla lettera a) e il decesso accertato dalla competente Commissione medico legale o dall'ufficio medico legale o da una sentenza.

L'articolo 3 introduce invece criteri specifici per ciascuna categoria di soggetti interessati alle transazioni, distinguendo in relazione alla genesi della patologia. Conseguentemente:

a) per i soggetti talassemici ed emofilici i criteri adottati, per necessità di assoluta coerenza con la disciplina già applicata in passato, si richiamano a quelli dettati per i soggetti emofilici dal decreto del Ministro della Salute del 3 novembre 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 2 dicembre 2003, che distingue tre tipi di stipula di transazione riferiti agli averi causa da soggetti danneggiati deceduti, ai soggetti danneggiati viventi che abbiano ottenuto almeno una sentenza favorevole e ai soggetti danneggiati viventi che hanno azionato la loro pretesa in giudizio senza avere ancora ottenuto una sentenza favorevole.

Lo schema teste illustrato viene poi utilizzato anche per la definizione dei criteri nei confronti degli appartenenti alla categoria degli emotrasfusi occasionali, affetti da altre emoglobinopatie o da anemie ereditarie e alla categoria dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, per i quali sono dettati ulteriori criteri che tengono conto dell'entità del danno subito e dell'età del soggetto nel momento della manifestazione del danno e dell'eventuale nesso tra il danno subito e il decesso, nonché, per i soli soggetti danneggiati da vaccinazione obbligatoria, anche del tipo di vaccinazione, tenuto conto della diversa incidenza sul danno subito derivante dalla tipologia di vaccinazione.

Per tutte le categorie di soggetti interessati alle transazioni nell'apposita tabella annessa allo schema di regolamento sono fissati i limiti inderogabili entro i quali devono essere determinati i singoli importi transattivi secondo le seguenti misure:

- euro 619.748,28 per gli averi causa di danneggiati deceduti;
- euro 464.811, 21 per i danneggiati viventi per quali vi sia almeno una sentenza favorevole;
- euro 413.165,52 per i danneggiati viventi per i quali non vi è ancora alcuna sentenza favorevole.

Un ulteriore criterio, omogeneo per tutte le categorie di interessati, è stabilito, infine, nei casi in cui sia intervenuta una sentenza di condanna dell'Amministrazione al pagamento di un risarcimento in misura superiore a quelle fissate nella tabella al lordo di interessi, rivalutazione e spese legali. In

questi casi la transazione potrà essere stipulata in misura pari all'80% dell'importo del risarcimento stabilito quando si tratti di sentenza non definitiva di primo grado e in misura pari al 90% del risarcimento stabilito quando si tratti di sentenza non definitiva di appello.

Va precisato che quest'ultima previsione normativa, pur in presenza di una sentenza che condanna l'Amministrazione al risarcimento, non conflagge con i procedimenti in corso e con le pronunce giurisdizionali adottate, configurandosi pur sempre come una proposta di transazione, che non vincola l'autorità scelta dai destinatari.

Per quanto concerne invece la stipula delle transazioni nei casi in cui non sia ancora intervenuta una sentenza, ma risulti solo instaurato il giudizio, l'Amministrazione sarà assistita dall'Avvocatura dello Stato, la quale, dovendosi esprimere su ciascuna proposta transattiva, potrà opportunamente suggerire, caso per caso, se vi sia o meno l'interesse a transigere.

Il Collegio osserva altresì che all'articolo 1, comma 2, ad eccezione della lettera a), andrebbero espunte dal testo le lettere b), c) e d), che riproducono impropriamente sigle abbreviate di organi dell'Amministrazione le cui definizioni, conseguentemente, vanno ripristinate integralmente negli articoli successivi, mentre all'articolo 2, comma 1 le circostanze riportate nelle lettere a) e b), individuate come criteri generali per la stipula delle transazioni con i soggetti di cui all'articolo 1 dovrebbero essere più correttamente definite come condizioni o presupposti per la stipula delle transazioni in argomento.

Rilevato che il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso parere favorevole sul nuovo testo con nota del 12 febbraio 2009, la Sezione, per quanto attiene agli aspetti formali dello schema, richiama alla puntuale osservanza delle istruzioni emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/1060888/0.92, supplemento ordinato alla G.U. 3 maggio 2001, n. 101.

Infine, con riguardo alla lettera senza data dell'Associazione Anonima Toscana di pazienti infettati dalle transfusioni del sangue, pervenuta il 16 gennaio 2009 e alla lettera del 12 febbraio 2009 dell'Associazione per Malati

Emozionati Vaccinati, indirizzate, tra gli altri, anche al Consiglio di Stato e
affinenti a profili che investono i rapporti con l'Amministrazione, provvederà
quest'ultima ad interloquire direttamente con le menzionate Associazioni.

P.Q.M.

esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Alessandro Pajno)

L'Estensore
(Sabato Malinconico)

Il Segretario d'adunanza
(Massimo Meli)