

# EX

35<sup>o</sup>  
1974-2009

ANNO XXXV - N. 9 - GENNAIO-FEBBRAIO 2009  
In caso di mancato recapito, rinviare all'Uff. Postale di Ravenna CPO,  
detentore del conto, per la restituzione al mittente,  
che si impegna a pagare la relativa tariffa. / Taxe Perçue - Tassa pagata  
SPED. IN ABB. POST. COMMA 20/C LEGGE 662/96 - FILIALE DI RAVENNA

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE EMOFILICI E TALASSEMICI DI RAVENNA



**DANNEGGIATI DA EMODERIVATI E SANGUE INFETTO:  
QUANDO SARÀ FATTA GIUSTIZIA?**

**Il Consiglio di Stato dà parere negativo sul percorso transattivo in due fasi ipotizzato dal Ministero: si deve procedere immediatamente con il decreto attuativo.**

# TRANSAZIONE: IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

EX - N. 1 gen. - feb. 2009 - 10

Il 10 novembre 2008 il Consiglio di Stato ha emanato un parere relativo allo schema di decreto ricognitivo predisposto dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, che interessa emofilici, emotrasfusi occasionali e talassemici danneggiati da trasfusioni con sangue infetto o da somministrazioni di emoderivati infetti.

Per comprendere appieno il contenuto di questo parere è necessario innanzitutto tenere presente la vicenda normativa nella quale si colloca.

Come è noto, le leggi n. 222 e 244 del 2007 hanno previsto lo stanziamento rispettivamente di 150 milioni di euro per l'anno finanziario 2007 e di altri 180 milioni di euro per l'anno 2008, per consentire la stipula di transazioni con quei soggetti emofilici, emotrasfusi occasionali, talassemici che avessero intentato causa contro il Ministero della Salute per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa delle trasfusioni e delle somministrazioni di emoderivati infetti.

Le due suddette leggi hanno stabilito altresì che i criteri per la definizione delle transazioni dovessero essere definiti nell'ambito di un programma pluriennale, da adottarsi con decreto del Ministero del La-

voro, della Salute, e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In vista dell'emanazione di questo decreto, il Ministero del Lavoro, della Salute, e delle Politiche sociali ha scelto di emanare preliminarmente un decreto cosiddetto "ricognitivo", al fine di compiere una ricognizione dei soggetti interessati alle transazioni, nonché di stabilire una procedura unificata con l'indicazione delle fasi attuative della programmazione pluriennale.

Dopo un'attesa durata diversi mesi, finalmente è stato predisposto lo schema di questo decreto "ricognitivo": proprio in merito a questo testo, il Ministero del Lavoro, della Salute, e delle Politiche sociali ha chiesto al Consiglio di Stato, considerata la particolare complessità della vicenda, di esprimere un parere.

Il Consiglio di Stato si è quindi pronunciato nell'adunanza del 10 novembre 2008.

Il parere che è stato emesso risulta essere particolarmente interessante, innanzitutto perché da esso traspare il contenuto dello schema del decreto stesso, predisposto dal Ministero, i cui aspetti più ri-

levanti sono i seguenti.

L'art. 1 enuncia le finalità del provvedimento, consistenti nell'individuazione di una procedura unificata attuativa delle disposizioni delle leggi n. 222 e 244 del 2007, ed elenca poi le varie fasi in cui questa procedura dovrà articolarsi: ricognizione delle adesioni; definizione dei criteri di transazione e di predisposizione del piano pluriennale; definizione degli schemi dei singoli atti transattivi; stipula delle transazioni.

L'art. 2 stabilisce che il Ministero procederà alla ricognizione dei soggetti indicati nelle citate leggi n. 222 e 244 che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni, pendenti al 1° gennaio 2009, e che siano interessati alla stipula della transazione. L'adesione alla ricognizione costituirà manifestazione d'interesse con valore di adesione prenotativa alla fase della stipula delle singole transazioni. Inoltre, si prevede che la ricognizione verrà effettuata con modalità esclusivamente di tipo telematico e dovrà avvenire nel termine di 120 giorni da quando sarà resa disponibile la procedura informatica.

L'art. 4 ribadisce che la definizione dei criteri relativi



alle transazioni avverrà con successivo decreto del Ministero del Lavoro, della Salute, e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di chiusura della fase ricognitiva.

Infine, l'art. 7 stabilisce che eventuali richieste di accesso alla transazione, pervenute dopo i 120 giorni di tempo previsti per l'invio telematico, saranno "messe in coda" a quelle pervenute nei termini e, ove accoglibili, soddisfatte nei limiti delle residue disponibilità di bilancio.

Sul testo dello schema del decreto "ricognitivo", così come sopra sinteticamente delineato, il Consiglio di Stato si è espresso in termini critici.

In primo luogo ha contestato la valutazione effettuata dal Ministero circa la natura stessa del provvedimento: infatti, ad avviso del Consiglio di Stato, questo non può essere solo di natura "ricognitivo-dichiarativa", ma deve avere a tutti gli effetti la forma di un atto normativo vero e proprio, specialmente in ragione del contenuto dell'art. 2 del decreto stesso.

Inoltre il Ministero delinea un procedimento caratterizzato da elementi di eccessiva discrezionalità della pubblica amministrazione, con scarso bilanciamento dei diritti e degli interessi dei destinatari delle norme. A questo proposito il Consiglio di Stato rileva, ad esempio, che l'art. 3 comporta una violazione della par condicio dei danneggiati laddove riserva al Ministero la facoltà di avanzare in qualsiasi momento una proposta transattiva anche ai soggetti che non abbiano aderito alla ricognizione.

# BOCCIATA L'IPOTESI DEL DECRETO "RICOGNITIVO"

Infine, il Consiglio di Stato si sofferma sull'analisi dell'art. 2 dello schema di decreto, che sembra sollevare diversi profili di criticità.

Quest'articolo configura infatti un sistema di accesso per adesione alla ricognizione del Ministero - e quindi alla transazione - senza che siano stati preventivamente definiti e resi noti condizioni, entità, tempi e limiti del risarcimento. I soggetti interessati dovrebbero quindi effettuare la propria "prenotazione" per la transazione senza alcuna prospettiva di tutela e di garanzia dei diritti ad essi riconosciuti.

L'art. 2 prevede altresì che l'adesione alla ricognizione potrà pervenire, come detto, esclusivamente per via telematica, entro il termine di 120 giorni da quando sarà resa disponibile la procedura informatica. Il ricorso in via esclusiva alla procedura telematica configura quindi l'introduzione - con atto amministrativo - di una limitazione all'accesso alla proposta transattiva, che lede l'interesse generale dei danneggiati, in capo ai quali viene a configurarsi un onere, laddove invece la transazione dovrebbe rappresentare anche uno strumento più semplice e rapido di risarcimento. Questo implica inoltre che il dan-

neggiato che non segue questa procedura verrà escluso dal percorso transattivo, con conseguente pregiudizio della propria pretesa risarcitoria.

Ulteriore problematicità rilevata dal Consiglio di Stato è rappresentata dalla previsione contenuta nello schema di decreto secondo cui non verranno prese in considerazione le adesioni relative a soggetti i cui dati risultino incompleti o carenti della documentazione necessaria. Questa sanzione sembra assolutamente eccessiva e per di più non in linea con la normativa in materia di integrazione e regolarizzazione della documentazione amministrativa.

In conclusione il Consiglio di Stato afferma che non può essere espresso parere favorevole in relazione allo schema di decreto ricognitivo predisposto dal Ministero.

Il Consiglio di Stato ritiene invece della massima urgenza la predisposizione del regolamento "attuativo" previsto dalle leggi 222 e 244 del 2007 contenente i criteri di definizione delle transazioni.

**Dott.ssa Annalisa Pancaldi**  
-Studio Legale Calandrino-

Bocciata dal Consiglio di Stato l'impostazione del Ministero di articolare il percorso transattivo in due fasi per i motivi che potete leggere in questo numero di "Ex" (articolo della Dott.ssa Annalisa Pancaldi), dovrebbe essere emanato a breve il vero e proprio decreto attuativo.

Mi sento di fare alcune proposte:

1) informazione e trasparenza.

Il Ministero dovrebbe informare tutti dello svolgersi del percorso transattivo con comunicati pubblicati mensilmente sul proprio sito. Lo ha fatto il 19 gennaio scorso, ma è stata un'iniziativa isolata. Questo impedirebbe tra l'altro il rincorrersi delle più disparate e diverse "voci". Inoltre dovrebbe convocare a Roma periodicamente tutte le associazioni interessate per informarle e confrontarsi sulle scelte da prendere; analoghi incontri periodici dovrebbe promuovere con tutti gli avvocati per affrontare gli aspetti più tecnico-giuridici: a seconda dei temi, tali iniziative potrebbero essere anche congiunte (associazioni e avvocati insieme).

2) accesso alla transazione.

Consentire l'accesso alla transazione a tutti coloro con cause pendenti col Ministero, senza introdurre criteri "discriminatori": ciò sarebbe in contrasto con la legge e non risponderebbe nemmeno alla ratio, ai motivi, che portano a una soluzione transattiva della vicenda.

## ANCORA SULLE TRANSAZIONI

# QUALE DECRETO? ALCUNE PROPOSTE

Quanto alla data di riferimento della causa pendente, se il Ministero dovesse optare per il 1° gennaio 2008 (come pare), non potrebbe non prevedere l'accesso alla transazione anche a coloro che hanno promosso una causa nel corso del 2008, seppure "in coda" agli altri: ciò disse il Dott. Palumbo a Roma all'incontro del 31 luglio 2008. Inoltre anche questa previsione sarebbe in linea con lo spirito che dovrebbe ispirare la scelta transattiva; infine, l'aver indicato il Consiglio di Stato nel suo parere la data del 1° gennaio 2009 (fu un errore?) ha inevitabilmente creato un'aspettativa (meritevole di tutela giuridica?).

3) importi.

E' necessario che vengano indicate delle somme (un minimo e un massimo), perchè la totale assenza di riferimenti a delle cifre potrebbe essere censurabile sotto il profilo della indeterminatezza (già evidenziata dal Consiglio di Stato nel suo parere): come è possibile fare domanda di accesso alla transazione se non vengono

nemmeno date indicazioni di massima sugli importi? Una transazione al buio?

4) parere del Consiglio di Stato e indicazioni sui tempi.

Vanno recepite puntualmente le indicazioni del Consiglio di Stato per evitare altre "bocciature" con inevitabili rallentamenti. Il Ministero dovrebbe poi dare indicazioni certe sui tempi: troppe "tabelle di marcia" formulate dal gennaio 2008 in poi sono state disattese. Per chi è malato, sofferente, talvolta a rischio-vita, il "fattore tempo" è decisivo: qualcuno con amarezza si chiede se verranno risarciti i danneggiati o... i loro eredi...

Personalmente poi condivido e sottoscrivo le proposte formulate dal Coordinamento dei legali presieduto dall'Avv. Lana, che pubblichiamo in questo numero di "Ex" in separato articolo: proposte corrette, ragionevoli e meritevoli di accoglimento.

**Avv. Marco Calandrino**  
del Foro di Bologna

# IDEE PER IL DECRETO ATTUATIVO

EX - N. 1 gen. - feb. 2009 - 13

Il Coordinamento per la transazione delle cause in materia di sangue infetto, composto da 47 legali che rappresentano circa 2000 danneggiati, presieduto dall'Avv. Mario Lana del Foro di Roma, ha trasmesso lo scorso gennaio alcune osservazioni al Ministero in relazione all'emanando decreto attuativo.

In particolare, allo scopo di scongiurare il rischio di un nuovo parere negativo da parte del Consiglio di Stato, è stata evidenziata la necessità che la bozza di decreto in preparazione sia il più possibile conforme all'art. 2, comma 362 legge finanziaria 2008.

Quanto ai parametri per la liquidazione, sono stati richiamati i lavori della Commissione presieduta dal Sottosegretario Corsi che hanno condotto all'adozione del decreto 3 novembre 2003, sulla base del quale è stata perfezionata la precedente transazione.

Tale chiarimento è parso necessario per dissuadere l'Amministrazione dall'inserire, nell'elaborando decreto, un nuovo criterio di liquidazione, costituito dalla gravità della patologia: esso, infatti, determinerebbe un inaccettabile prolungarsi dei tempi della fase preparatoria alla transazione, costituendo - nella sostanza - la valutazione della gravità del singolo danneggiato, una sorta di nuova consulenza tecnica.

Infine, un siffatto modo di procedere imporrebbe ai singoli danneggiati di sostenere ulteriori spese, nonché determinerebbe un'ulteriore (ed ingovernabile) dilatazione dei tempi delle trattative posto, per un verso, che i tempi per ottenere un certificato dalle ASL competenti sono molto lunghi e, per altro verso, che ogni responso sulla valutazione del danno sarebbe a sua volta suscettibile di impugnazione amministrativa.

Ove poi fosse assolutamente imprescindibile integrare i criteri adottati nella prima transazione, si potrebbe proporre la graduazione in base alle categorie di cui alla L. 210/1992 d.p.r. 834/81, considerando la "nessuna categoria" come una "nona categoria": è evidente che trattandosi di categoria accertata o da CMO o da Ministero stesso in sede di decisione di ricorso gerarchico-amministrativo o da Autorità Giudiziaria, essa costituirebbe un dato incontestabile, con il vantaggio, quindi, di accelerare al massimo l'iter.

Per le persone che abbiano subito un'importante aggravamento della patologia successivamente al riconoscimento di cui alla L. 210/1992 (ad esempio insorgenza di tumore al fegato) o per coloro i quali abbiano agito in assenza di preventivo ottenimento dell'indennizzo, potrebbe prevedersi una visita specifica davanti ad apposita commissione medico-legale ministeriale volta all'accertamento dell'attuale gravità della malattia e assegnazione di una nuova categoria.

Infine il Coordinamento ha segnalato al Ministero l'opportunità di inserire nell'elaboranda bozza di decreto la possibilità che il credito vantato da ciascun danneggiato possa essere ceduto a primario istituto di credito: detta previsione dovrebbe essere configurata in modo tale da rendere compatibile l'operazione di cessione del credito con la normativa comunitaria.

*a cura dell'avv. Mario Lana*