

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in tema di moduli transattivi per indennizzo conseguente a trasfusione con sangue infetto, la previsione di cui all'art. 5, comma 1, lettera b), d.m. 4 maggio 2012 comprende, nel proprio ambito applicativo, l'ipotesi della richiesta di adesione alla transazione formulata dall'erede del danneggiato da emotrasfusioni, il quale abbia fatto valere in giudizio la propria pretesa al risarcimento del danno *iure hereditario*; il termine decennale contemplato dal citato art. 5, comma 1, lettera b), non è riferibile alla presunta prescrizione, ma si limita a segnare l'ambito temporale entro il quale la pendenza del giudizio costituisce il necessario presupposto per l'ammissione alla transazione.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 5 novembre 2021, n. 16 – Pres. Patroni Griffi, Est. Veltri

Sanità pubblica – Danni da emotrasfusioni – Indennizzo – Richiesta di adesione alla transazione *iure hereditario* – Ambito di applicazione – Termine di prescrizione

L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:

*a) la previsione di cui all'art. 5, comma 1, lettera b), del D.M. 4 maggio 2012 comprende nel proprio ambito applicativo l'ipotesi della richiesta di adesione alla transazione formulata dall'erede del danneggiato da emotrasfusioni, il quale abbia fatto valere in giudizio la propria pretesa al risarcimento del danno *iure hereditario*;*

b) il termine decennale contemplato dal citato art. 5, comma 1, lettera b), non è riferibile alla presunta prescrizione ma si limita a segnare l'ambito temporale entro il quale la pendenza del giudizio costituisce il necessario presupposto per l'ammissione alla transazione (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, l'Adunanza plenaria, analizzando i quesiti sollevati da Cons. Stato, sez. III, ordinanza, 2 luglio 2021, n. 5052 (oggetto della News US n. 85 del 2021 alla quale si rinvia per approfondimenti) ha formulato i principi di diritto di cui in massima.

II. – La vicenda oggetto di causa può essere sintetizzata come segue:

- a) a seguito del diniego del riconoscimento dell'indennizzo richiesto dagli eredi di un paziente deceduto a seguito di una patologia da trasfusione di sangue infetto contratta in ospedale pubblico, gli stessi hanno adito il Tribunale civile di Roma, il quale, decidendo sulla domanda risarcitoria, ha condannato il Ministero della salute a risarcire il danno subito *iure hereditatis* e *iure proprio*, da liquidarsi in un separato giudizio. Gli interessati hanno chiesto, pertanto, di aderire alla procedura transattiva prevista dalle richiamate disposizioni;

- b) il Ministero della salute ha respinto l'istanza sul rilievo che le transazioni previste dal d.m. n. 135 del 2009 e da quello del 4 maggio 2012 possono concludersi esclusivamente con gli eredi che agiscono *iure hereditatis*, fattispecie per la quale trova applicazione il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 5, comma 1, lett. a) del d.m. 4 maggio 2012. (Definizione dei moduli transattivi in applicazione dell'articolo 5 del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 28 aprile 2009, n. 132);
- c) il predetto diniego è stato confermato con la sentenza del T.a.r per il Lazio, 20 marzo 2020, n. 3504. Nell'occasione il giudice di primo grado ha ritenuto che *“il Ministero della salute non è tenuto a concludere transazioni, ai sensi delle leggi n. 222 e n. 244 del 2007, in presenza di richieste risarcitorie avanzate iure proprio dagli eredi del deceduto, in quanto, interpretando sistematicamente le due leggi indicate, come attuate con il d.m. n. 132 del 2009 e con il d.m. 4 maggio 2012, deve ritenersi che le transazioni possano riguardare solo i danni (diretti) ricevuti dai soggetti emotrasfusi e non anche i danni (indiretti) subiti dagli eredi per la perdita del rapporto parentale... Nel caso di specie, non avendo gli odierni ricorrenti documentato che il giudizio davanti al Tribunale ordinario di Roma sia stato instaurato entro il termine prescrizione di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) del d.m. 4 maggio 2012 (e cioè entro cinque anni dalla data di presentazione della domanda per l'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 ovvero dalla data di piena conoscenza della patologia da parte del danneggiato), il ricorso deve essere respinto, avendo il Ministero della salute legittimamente ritenuto applicabile alla fattispecie de qua il termine di cui alla predetta disposizione normativa”*;
- d) la sentenza è stata impugnata dagli eredi. Nell'ambito del relativo giudizio di appello si è, quindi, innestato il pronunciamento della Plenaria in rassegna.

III. – L'Adunanza plenaria, nel decidere nel merito la controversia, ha osservato quanto segue:

- e) la vicenda contenziosa oggetto del giudizio concerne la speciale procedura transattiva messa a disposizione dallo Stato a favore dei *“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...”*, che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni;
- f) sul piano normativo, la legge 25 febbraio 1992, n. 210 ha riconosciuto un indennizzo ai soggetti danneggiati. Le successive leggi 29 novembre 2007, n. 222 e 31 dicembre 2007, n. 244 hanno, inoltre, previsto la possibilità per il Ministero della salute di stipulare transazioni con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o 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 abbiano instaurato azioni di risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.;

- g) tali disposizioni sono state attuate con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali 28 aprile 2009, n. 132 (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 trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti), che ha fissato i criteri in base ai quali definire le suddette transazioni;
- g1) in particolare l'art. 2, comma 1, ha individuato i presupposti per la stipula delle transazioni;
- g2) l'art. 2, comma 2, ha precisato che per la stipula delle transazioni si tiene conto dei principi generali in materia di decorrenza dei termini di prescrizione del diritto;
- h) il quadro dei termini prescrizionali, già alla data di emanazione del predetto regolamento, è stato chiarito sin dal 2008 (cfr. Cass. civ., sez. un., 11 gennaio 2008 n. 581 in *Foro it.* 2008, I, 453, con nota di PALMIERI A., in *Nuova giur. civ.* 2008, I, 623, con nota di QUERCI, in *Vita not.* 2008, 839, con nota di VIOLA, in *Guida al dir.* 2008, fasc. 6, 20, con nota di MARTINI, in *La responsabilità civile* 2008, 984, con nota di ROMEO, in *Danno e resp.* 2009, 667, con nota di OLIARI; 08, fasc. 2, 45; nonché Cass. civ., sez. un., 23 maggio 2016, n. 5964; *idem*, sez. III, 23 marzo 2018, n. 7254), secondo cui il regime della prescrizione del diritto al risarcimento del danno spettante ai familiari della persona deceduta a causa di emotrasfusione va correlato al titolo della responsabilità fatto valere, in correlazione con la qualificazione penalistica della vicenda. In sintesi, i congiunti, se agiscono *iure hereditatis*, non possono far valere altro che il reato di lesioni, perché quello è il solo reato rispetto al quale il defunto avrebbe potuto avanzare una pretesa risarcitoria diretta, e conseguentemente la prescrizione è quinquennale; viceversa, qualora essi agiscano *iure proprio*, vale a dire chiedendo il risarcimento di un danno diretto da loro patito per la morte del congiunto, allora è invocabile il delitto di omicidio colposo, con il corollario della prescrizione decennale;
- i) il d.m. 28 aprile 2009, n. 132 ha demandato la definizione dei “moduli” transattivi, vale a dire la determinazione degli importi da riconoscere secondo un piano di

rateizzazione, a un successivo decreto “di natura non regolamentare” del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, adottato sulla scorta della istruttoria svolta dalla Commissione tecnica interministeriale e sentita l’Avvocatura generale dello Stato (cfr. art. 5);

- i1) è stato quindi emanato il decreto del Ministero della salute del 4 maggio 2012 (cd. “Decreto moduli”), con cui sono stati definiti i moduli transattivi, ossia gli importi da applicare a ciascuna delle categorie di soggetti individuati dalle leggi n. 222 e n. 244 del 2007, tenuto conto anche dei pareri resi dall’Avvocatura generale dello Stato;
 - i2) il “d.m. moduli”, peraltro, non si è limitato a quantificare le somme spettanti ai titolari del diritto al risarcimento, ma ha introdotto ulteriori prescrizioni e condizioni;
 - i3) in tal senso, l’art. 5, comma 1, del citato d.m. 4 maggio 2012 ha previsto che i moduli transattivi sono applicabili ai soggetti che abbiano presentato istanza di adesione alla procedura transattiva, per i quali: *“a) non siano decorsi più di cinque anni tra la data di presentazione della domanda per l’indennizzo di cui alla legge 25.02.1992, n. 210 e la data di notifica dell’atto di citazione, da parte dei danneggiati viventi; b) non siano decorsi più di dieci anni tra la data del decesso e la data di notifica dell’atto di citazione da parte degli eredi dei danneggiati deceduti; c) non sia già intervenuta una sentenza dichiarativa della prescrizione”*;
- j) ciò premesso la decisione in commento aderisce alla tesi interpretativa suggerita dalla terza sezione nella ordinanza di rimessione, secondo cui il citato d.m. avrebbe un ruolo meramente applicativo di definizione temporale delle condizioni di accessibilità degli eredi al modulo transattivo, fermo il regime sostanziale della prescrizione fissato dalla legge:
- j1) in tal senso sia il regolamento di cui al d.m. 28 aprile 2009, n. 132, sia il “d.m. moduli” a cui il primo ha demandato la fissazione di alcuni profili meramente attuativi della fattispecie, non avrebbero potuto prevedere nulla di innovativo in materia di prescrizione, non avendo forza di legge (cfr. art. 2946 c.c. e seguenti). Si tratta, infatti, di fonti e atti generali applicativi, il cui unico compito è quello di dettare criteri e modalità operative per la definizione transattiva delle liti pendenti, alla luce dei principi generali in materia di decorrenza dei termini di prescrizione del diritto fissati dal codice civile;
 - j2) in ogni caso se la prescrizione è stata oggetto di accertamento giurisdizionale, seppur non coperto da giudicato, l’accesso al modulo transattivo è da ritenersi precluso;

- j3) ne consegue che per quanto concerne i “danneggiati viventi” (lett. a del citato art. 5 del d.m. moduli) e gli “eredi dei danneggiati deceduti” (lett. b) del citato art. 5 del d.m. moduli), i moduli si limitano, ferma la condizione del mancato intervento di una sentenza accertativa della prescrizione, a definire un arco temporale entro il quale la domanda di adesione alla procedura transattiva può essere presentata;
- k) tale soluzione esegetica deriva dal tenore testuale delle disposizioni e dai seguenti criteri ermeneutici di carattere sistematico e teleologico;
- k1) il procedimento transattivo in esame, che ha carattere speciale, non esclude la percorribilità della transazione ordinaria fra le parti ove ne ricorrano i presupposti generali di cui all’art. 1965 c.c.-;
- k2) esso ha la finalità di incidere sul vasto contenzioso che la vicenda ha generato e di offrire ai danneggiati o ai loro eredi un ristoro in tempi auspicabilmente più rapidi, in modo da evitare che al danno si associno ulteriori disagi sociali ed economici;
- k3) la soluzione interpretativa è anche l’unica conforme al criterio ermeneutico dell’interpretazione “conforme”, in quanto, alla luce della formulazione testuale della disposizione, è la sola ad assicurare la conformità dell’impianto attuativo con le superiori regole in materia di prescrizione, così come chiarite dalla Corte di Cassazione, secondo le quali in caso di decesso del danneggiato a causa del contagio, la prescrizione rimane quinquennale per il danno subito da quel soggetto in vita, del quale il congiunto chieda il risarcimento *iure hereditatis* “trattandosi pur sempre di un danno da lesione colposa, e dunque di un reato a prescrizione quinquennale” (cfr. Cass. civ., n. 5964 del 2016 cit.);
- l) in relazione ai quesiti posti dalla terza sezione la sentenza in commento conclude che: *“a) la previsione di cui all’art. 5, comma 1, lettera b), del D.M. 4 maggio 2012 comprende nel proprio ambito applicativo l’ipotesi della richiesta di adesione alla transazione formulata dall’erede del danneggiato da emotrasfusioni, il quale abbia fatto valere in giudizio la propria pretesa al risarcimento del danno iure hereditario; b) il termine decennale contemplato dal citato art. 5, comma 1, lettera b), non è riferibile alla presunta prescrizione ma si limita a segnare l’ambito temporale entro il quale la pendenza del giudizio costituisce il necessario presupposto per l’ammissione alla transazione”*.

IV. – Per completezza si osserva che:

- m) la News US n. 5 del 10 gennaio 2020 affronta partitamente (con riferimenti in dottrina e in giurisprudenza), le seguenti tematiche di approfondimento:
- danni da vaccinazione o trasfusione obbligatoria;

- natura della responsabilità del Ministero della salute, termini di prescrizione e legittimazione ad agire in giudizio per il ristoro dei danni, anche se iure proprio;
- rinuncia alla prescrizione, rinunzia tacita e rinunzia da parte della pubblica amministrazione;
- fondamento della potestà regolamentare, relativo procedimento di formazione e differenza tra regolamenti ed atti amministrativi generali;
- disapplicazione regolamentare e divieto di disapplicazione degli atti non normativi. Disapplicazione per contrasto con la normativa eurounitaria.