

Tribunale di Alessandria

Sezione lavoro

Il giudice Marco Viani nella causa iscritta al nr. 379/10 r.g. promossa da  
[REDACTED] ricorrente con gli avv.ti Franco Scarpelli, Paolo M.  
Angelone e Claudio Marelli

contro

Ministero della Salute, convenuto con l'Avvocatura dello Stato  
ha pronunciato la seguente

Ordinanza di rimessione

Osservato quanto segue:

1. Con ricorso depositato il 19.3.2010 [REDACTED] titolare di indennizzo ai sensi della legge 210/92 in quanto soggetto danneggiato da epatite cronica HCV e HBV post-trasfusionale, ha convenuto in giudizio il Ministero della Salute, chiedendone la condanna al pagamento delle somme dovute a titolo di rivalutazione monetaria della indennità integrativa speciale ai sensi dell'art. 2 della legge 210/92.

Il [REDACTED] espone che l'allora Ministro della Sanità ha riconosciuto nel suo caso il nesso di causa fra la somministrazione di emoderivati e la epatoptia cronica da HCV e HBV ascrivibile alla VIII categoria della tabella A allegata al DPR n. 834/41, che in data 8.5.1997 la Direzione Provinciale del Tesoro di Brescia gli ha comunicato il riconoscimento del diritto all'indennizzo nella misura prevista in relazione alla VIII categoria della tabella A allegata al DPR 834/81 con decorrenza maggio 2001, e che tuttavia tale indennizzo gli è sempre stato corrisposto con rivalutazione unicamente della prima delle due voci di cui si compone (e cioè di quella determinata nella misura prevista dalla tabella B allegata alla legge 177/96) e non anche di quella costituita dalla [recte da una somma pari alla] indennità integrativa di cui alla legge 324/59.

Il Ministero resiste alla domanda sostenendo che la rivalutazione è dovuta soltanto sulla componente dell'indennizzo costituita dall'assegno determinato nella misura di cui alla tabella B ed eccependo comunque la prescrizione ai sensi dell'art. 2946 c.c. per i ratei maturati oltre un decennio prima della notifica del ricorso.

2. Ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 210/92, come modificato dalla legge 238/97:

*Alto*

*“L'indennizzo di cui all'articolo 1, comma 1, consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla Legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'articolo 8 della Legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato.*

*“L'indennizzo di cui al comma 1 e' integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato, ed ha decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda. La predetta somma integrativa e' cumulabile con l'indennità integrativa speciale o altra analoga indennità collegata alla variazione del costo della vita. Ai soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 25 febbraio 1992, n. 210, anche nel caso in cui l'indennizzo sia stato già concesso, e' corrisposto, a domanda, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo, un assegno una tantum nella misura pari, per ciascun anno, al 30 per cento dell'indennizzo dovuto ai sensi del comma 1 del presente articolo e del primo periodo del presente comma, con esclusione di interessi legali e rivalutazione monetaria”.*

3. In giurisprudenza di legittimità si è interpretata la disposizione, a partire da Cass., 15894/05, nel senso che anche la somma integrativa di cui alla prima parte del comma 2 dell'art. 2 fosse rivalutabile:

*“L'indennizzo in questione consta, come risulta dalla richiamata disposizione normativa, di un importo fisso ex lege - assegno reversibile per quindici anni - (art. 1 - comma 1 - e all'art. 2 - comma secondo - della legge n. 210/1992) e dell'indennità integrativa speciale, di cui alla legge n. 324 del 1959 (art. 2 - comma 2 - della legge n. 210/1992).*

*“Ciò precisato, non sarebbe logico ritenere rivalutabile solo la prima componente del complessivo indennizzo e non la seconda componente - indennità integrativa speciale -, atteso peraltro che quest'ultima, anche se nella sua originaria struttura portava in sé il meccanismo di adeguamento richiamato dalla difesa dell'amministrazione ricorrente, non lo ha conservato a seguito del c.d. taglio della scala mobile riguardante l'indennità di contingenza*

*Old*

in generale e la stessa indennità integrativa speciale (si richiama al riguardo l'art. 3 del DL. n. 70 del 1984 - convertito dalla legge n. 219 del 1984 - che dal 1 maggio 1984 fissò in non più di due i punti di variazione della misura di tali indennità; si richiama altresì il protocollo d'intesa del 31.7.1992, con cui il Governo e le parti sociali presero atto dell'intervenuta cessazione del sistema di indicizzazione dei salari).

“Orbene l'indennità integrativa speciale, entrando a far parte dell'indennizzo inteso nella sua globalità, ne ha acquistato tutte le caratteristiche, ivi compresa quella della rivalutabilità secondo il tasso annuale di inflazione programmata, previsto all'art. 2 - primo comma - della legge n. 210/1992.

“D'altro canto l'assunto di parte ricorrente non è in linea con un'interpretazione conforme ai principi costituzionali, giacchè la misura dell'indennizzo, se ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute (in questo senso Corte Costituzionale sentenze n. 307 del 1990 e sentenza n. 118 del 1996), tanto più che nel caso di specie gli aumenti ISTAT dal 1995 al 2000 dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale, come risultanti dalle tabelle ministeriali: doc. 10 del fascicolo per il ricorso per decreto ingiuntivo, trascritto nel controricorso) sono modesti e l'indennità integrativa speciale è rimasta ferma a L. 1.991.765 (euro 1028,66) nel periodo in questione” (Cass., 28.7.2005 n. 15894).

Tale principio è stato seguito dalla giurisprudenza di merito assolutamente prevalente.

Verso la fine del 2009, la Corte di Cassazione si è discostata da tale orientamento, statuendo che la rivalutazione non è dovuta sulla integrazione, così argomentando in critica alla motivazione della sentenza 15894:

“a) il primo canone di interpretazione legale è quello letterale, imposto dall'art. 12 preleggi, comma 1, e la L. n. 210 del 1992, art. 2 non disciplina l'indennizzo in questione 'nella sua globalità' ma lo divide in due parti, regolate in due distinti commi, prevedendo letteralmente la rivalutazione annuale soltanto per la prima parte;

“b) l'indennità integrativa speciale serve ad impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria onde è ragionevole che il legislatore non ne abbia previsto la rivalutazione. Le ragioni che poi hanno indotto lo stesso legislatore

a bloccarla valgono anche per l'integrazione di cui qui si tratta;

"c) l'art. 32 Cost. garantisce la tutela della salute ma non impone scelte quantitative al legislatore, salvo il principio di equità ossia ragionevolezza degli indennizzi" (Cass., 13.10.2009 n. 21703).

Il principio è stato ribadito dalla successiva Cass., 19.10.2009 n. 22212.

A quanto consta, i giudici di merito, in massima parte, non hanno condiviso la nuova giurisprudenza, continuando a fare applicazione del principio affermato da Cass. 15894/05.

Il successivo art. 11, comma 13 del D.L. 31.5.2010 n. 78, convertito in legge 30.7.2010 n. 122, recita: "Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione".

Alla luce di tale disposizione, pertanto, che vincola il giudice a interpretare la disposizione dell'art. 2 comma 2 della legge 210 nel senso contrario alla rivalutabilità della somma corrispondente all'importo della indennità integrativa speciale, la domanda del [redacted] non sarebbe fondata. dw

4. Giova premettere che la disposizione in esame ha effettivamente natura interpretativa e non innovativa.

Infatti, la interpretazione che essa dà dell'art. 2 comma 2 della legge 210 non soltanto è effettivamente desumibile dalla formulazione della disposizione interpretata (ed è apparentemente più aderente alla sua lettera: l'art. 2 comma 2 della legge 210 non menziona la rivalutabilità della integrazione, diversamente dal comma 1 che afferma la rivalutabilità dell'indennizzo, il quale, ai sensi del comma 1, "consiste" nell'assegno, ancorché integrato dalla somma di cui al comma 2), ma anzi è l'interpretazione fatta propria dal giudice della nomofilassi nelle sue più recenti prese di posizione sul punto.

Ciò premesso, sorge dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 13 del D.L. 78/10 convertito in legge 122/10 in relazione agli artt. 3 e 38 comma 1 Cost..

Deve osservarsi che diversamente da quanto sostenuto in causa dalla difesa della Regione [redacted] gli indennizzi ai soggetti affetti da epatite post-trasfusionale hanno natura assistenziale e non di equo ristoro della salute lesa: dw

"La menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può dw

determinare, oltre al risarcimento del danno secondo la previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 della Costituzione, ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale; nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 38 e 2 della Costituzione, a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996). La situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite è riconducibile, come quella dei soggetti contagiati da HIV, all'ultima delle ipotesi appena enunciate: l'indennizzo consiste in una misura di sostegno economico fondata, non già, come assume il rimettente, sul dovere dello Stato di evitare gli effetti teratogeni degli interventi terapeutici, ma sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 della Costituzione, a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno" (C. Cost., 27.10.2006 n. 342).

E, in ordine a tali misure di sostegno, la giurisprudenza costituzionale ha anche affermato:

*"Il diritto a misure di sostegno assistenziale in caso di malattia, alla stregua dell'art. 38 della Costituzione, non è indipendente dal necessario intervento del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze da adottarsi, nonché della loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari, la cui ponderazione rientra nell'ambito della sua discrezionalità (per tutte, da ultimo, sentenza n. 372 del 1998). Non mancano a questa Corte gli strumenti di controllo delle scelte del legislatore nemmeno in questo caso, sotto il profilo specialmente del rispetto della parità di trattamento e del nucleo minimo della garanzia; ma tali strumenti non le consentono certo di sostituire alle necessarie valutazioni politiche del legislatore una propria decisione che, in mancanza di criteri giuridico-costituzionali predeterminati, si risolverebbe in un'esorbitanza in un campo che non è il proprio e nel quale trovano comunque applicazione gli strumenti ordinari dell'assistenza sociale, anche in relazione alle menomazioni alla salute di cui è questione"* (C. Cost., 22.6.2000 n. 226).

Ciò premesso, la Corte costituzionale ha ritenuto:

*“Ma, una volta estesa ai crediti previdenziali, in base a tale principio, una regola analoga a quella dell'art. 429, terzo comma, interviene, in favore dei crediti assistenziali, il principio di razionalità. Sotto questo profilo dell'art. 3 della Costituzione il dispositivo della sent. n. 156 del 1991 viene in considerazione per se stesso, indipendentemente dalla ratio decidendi che lo sorregge. In ordine alla questione ora in esame, esso diventa a sua volta ratio decidendi nella forma di un argomento a fortiori: se ai crediti previdenziali di qualsiasi entità, compresi i crediti relativi a pensioni di elevato ammontare, si attribuisce al titolare una tutela speciale contro i danni cagionati da mora debendi, a maggior ragione la medesima tutela deve essere concessa ai crediti per le prestazioni assistenziali previste dal primo comma dell'art. 38 della Costituzione. Esse hanno lo scopo di garantire ai cittadini inabili e bisognosi "il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere, mentre il secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori (sent. n. 31 del 1986 cit., punto 3 in diritto). Si recupera così, coordinandolo col principio di razionalità, anche il secondo parametro costituzionale indicato dal Tribunale di L'Aquila nell'art. 38, primo comma. Ma questo parametro può essere appropriatamente invocato non con l'argomento analogico di una pretesa somiglianza di contenuto e di funzione del precetto del primo comma a quello del secondo comma, bensì con l'argomento di meritevolezza "a maggior ragione" da parte dei titolari di prestazioni assistenziali della medesima tutela attribuita ai crediti previdenziali contro i danni da ritardo dell'adempimento”.*

*(C. Cost., 27.4.1993 n. 196).*

Ora, con riferimento a prestazioni previdenziali, la Corte costituzionale ha recentemente affermato:

*“L'art. 38, secondo comma, Cost. Impone che al lavoratore siano garantiti «mezzi adeguati» alle esigenze di vita in presenza di determinate situazioni che richiedono tutela. La mancata perequazione per un solo anno della pensione non tocca il problema della sua adeguatezza. Dal principio enunciato nell'art. 38 Cost., infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. E ciò, soprattutto ove si consideri che le*

*pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo" (C. Cost., 11.11.2010 n. 316).*

Nella stessa pronuncia ha tuttavia anche precisato:

*"Dev'essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta" (ibidem).*

In modo analogo, la Corte costituzionale aveva a suo tempo ricordato, a proposito della perequazione dei minimi pensionistici:

*"Se pertanto i predetti "minimi" possono essere diversi, anche i sistemi adottati per la loro perequazione automatica non devono necessariamente essere identici, purché a tutte le categorie di lavoratori sia comunque assicurata - come avviene con la normativa impugnata - la conservazione nel tempo del potere d'acquisto della pensione minima, ritenuta adeguata alle "esigenze di vita" della singola categoria di lavoratori" (C. Cost., 23.1.1986 n. 31).*

Se ne desume che, per le prestazioni previdenziali, la esclusione di un meccanismo di difesa dai mutamenti del potere d'acquisto inciderebbe negativamente sulla adeguatezza della prestazione. Per il principio di maggior meritevolezza delle prestazioni assistenziali, enucleato dalla sentenza 196 del 1993 sopra richiamata, la conclusione deve valere a maggior ragione per queste ultime.

Le disposizioni in esame, nel determinare, al momento della emanazione della legge 238/97, come adeguata alle esigenze di vita del soggetto affetto da malattia post-trasfusionale una determinata somma, composta da un assegno e da una integrazione, e nel prevedere che soltanto l'assegno, e non anche l'integrazione, venga adeguato ai mutamenti del costo della vita, da un lato irragionevolmente non assicura, nei sensi di cui sopra si è detto, la

conservazione del potere di acquisto di quell'importo ritenuto in allora adeguato, dall'altro, anzi, essendo circostanza notoria che il potere di acquisto è in continua, tendenziale diminuzione, comporta la ragionevole certezza che, col trascorrere degli anni, la adeguatezza verrà meno.

Da ciò il dubbio, non manifestamente infondato, di violazione degli artt. 3 e 38 comma 1 Cost. come parametri di ragionevolezza e adeguatezza delle prestazioni assistenziali.

Deve precisarsi che, stante la natura di misura di sostegno assistenziale, e non di equo ristoro di una lesione del diritto alla salute, non si può ritenere applicabile al caso di specie il principio, enucleato da C. Cost., 23.2.1998 n. 27: *"Nel rispetto dell'ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti. Alla stregua delle proposizioni che precedono, deve ritenersi che, nel caso in esame, la determinazione legislativa di ciò che ha da essere l'indennizzo "equo", in relazione e nei limiti delle possibilità della situazione data, potrebbe essere oggetto di censura in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo in quanto esso risultasse tanto esiguo da vanificare, riducendolo a un nome privo di concreto contenuto, il diritto all'indennizzo stesso, diritto che, dal punto di vista costituzionale, è stabilito nell'an ma non nel quantum"*: la stessa pronuncia prosegue infatti argomentando: *"Ciò che conta, nel giudizio cui la Corte è chiamata, non è la percentuale della riduzione, ma l'entità in sé della somma che ne risulta. La sua valutazione in termini di legittimità costituzionale deve tener conto che l'assegno una tantum previsto dalla legge assume il significato di misura di solidarietà sociale, cui non necessariamente si accompagna una funzione assistenziale a norma dell'art. 38, primo comma, della Costituzione. Esso è infatti dovuto indipendentemente dalle condizioni economiche dell'avente diritto e non mira di per sé agli scopi per i quali l'art. 38 stesso è stato dettato, aggiungendosi agli altri eventuali emolumenti a qualsiasi titolo percepiti, e quindi anche a quelli di natura propriamente assistenziale, in ipotesi dovuti anche in ragione dell'inabilità al lavoro derivante dal danno subito in*



*conseguenza del trattamento sanitario (art. 2, comma 1, seconda parte, della legge n. 210 del 1992). Il fondamento della misura indennitaria in questione negli artt. 2 e 32 della Costituzione e non nel diritto previsto dall'art. 38 della Costituzione (sentenza n. 118 del 1996), e quindi non nelle esigenze di vita e di assistenza dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, vale a ulteriormente sottolineare l'ambito delle scelte discrezionali entro il quale il legislatore è in questo caso abilitato a operare. In tale ambito, la stessa differenziazione del regime di determinazione dell'indennità per il passato, rispetto a quello per il futuro, può trovare giustificazione alla stregua delle valutazioni, spettanti al legislatore, circa le conseguenze di ordine finanziario derivanti dalle misure predisposte".*

Sotto altro profilo si pone il dubbio di violazione dell'art. 3 Cost. come parametro di ragionevolezza.

La Corte di Cassazione, nella propria sentenza 21703/09, ha identificato la *ratio* della integrazione dell'indennizzo di cui all'art. 2 comma 1 legge 210 con una somma corrispondente alla indennità integrativa speciale: *"l'indennità integrativa speciale serve ad impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria"*.

Tale essendo la *ratio* della disposizione, sembra possibile dubitare della sua ragionevolezza, nel senso che, non prevedendosi la rivalutazione della somma che ha la funzione di impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria, tale funzione è destinata a venire progressivamente meno.

La rilevanza della questione è evidente.

L'art. 11 comma 13 del D.L. 78/10, convertito in legge 122/10, vincola il giudice a ritenere non dovuta la rivalutazione monetaria sulla somma corrispondente alla indennità integrativa speciale, e quindi a rigettare la domanda del ricorrente.

Ove la disposizione dell'art. 11 comma 13 del D.L. 78/10, convertito in legge 122/10, fosse ritenuta illegittima, il giudice potrebbe invece adottare la interpretazione già fatta propria da Cass., 15894/05, accogliendo la domanda del ricorrente.

Sembra il caso di precisare che non sembra necessario sottoporre al vaglio della Corte costituzionale anche la disposizione dell'art. 2 comma 2 della legge 210/92 nella parte in cui non prevede che anche la somma corrispondente alla

indennità integrativa speciale sia rivalutata secondo quanto previsto dal comma 1, dato che, ove venisse meno la disposizione di interpretazione autentica, sarebbe possibile, in via interpretativa, seguendo il percorso già delineato da Cass., 15894/05, desumere dal testo della disposizione una norma in tal senso.

Infine, occorre rilevare che non pregiudica la rilevanza della questione la eccezione di prescrizione, che, quand'anche fondata, non comporterebbe la reiezione integrale della domanda.

Deve anche precisarsi, sul punto della rilevanza della questione, che la giurisprudenza costituzionale ha sempre qualificato le norme CEDU come norme interposte, con la conseguenza che l'eventuale contrasto con le medesime non attribuisce al giudice il potere di disapplicare la norma italiana, e che, nonostante alcuni precedenti della giurisprudenza amministrativa abbiano ritenuto che di un tale potere il giudice disponga dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, questa posizione risulta a oggi minoritaria nel dibattito giuridico (essendosi osservato che la CEDU non è equiparata al Trattato, come la Carta di Nizza, né al diritto comunitario, bensì ai principi generali del diritto dell'Unione), sicché allo stato, a prescindere dalla effettiva sussistenza dell'indicato contrasto, non sembra possibile, come invece chiede il ricorrente, disapplicare la disposizione della cui costituzionalità si dubita.

pqm

il giudice del lavoro presso il Tribunale di Alessandria dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 13 del D.L. 78/10, convertito in legge 122/10, nella parte in cui prevede che il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreti nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non sia rivalutata secondo il tasso d'inflazione, per contrasto con gli artt. 3 e 38 comma 1 Cost.;

sospende il processo in corso;

dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui oltre;

dispone che il Cancelliere notifichi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Alessandria, alla udienza del 18.1.2011

Il giudice  
