

Pluris

CEDAM

UTET®  
GIURIDICACorte  
Costituzionale**Corte cost., 16-10-2000, n. 423****Fatto - Diritto****P.Q.M.****DANNI IN MATERIA CIV. E PEN.**

Danno  
biologico  
Liquidazione e valutazione  
in genere  
Questioni di legittimità costituzionale

**MATERNITA' E INFANZIA****SANITA' E SANITARI**

Attività soggette a vigilanza sanitaria  
Malattie infettive e sociali  
Questioni di legittimità costituzionale  
Responsabilità professionale

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), come integrati dall'art. 1, comma 2, della legge 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati), promossi con ordinanze emesse il 7 luglio 1999 dal Tribunale di Firenze, il 29 settembre 1999 dal Tribunale di Firenze - Sezione del lavoro e il 6 dicembre 1999 dal Tribunale di Sanremo, rispettivamente iscritte ai nn. 601 e 683 del registro ordinanze 1999, e al n. 65 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 44 e 51, prima serie speciale, dell'anno 1999 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nella Camera di Consiglio del 7 giugno 2000 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. - Il Tribunale di Firenze, il Tribunale di Firenze - Sezione del lavoro e il Tribunale di Sanremo dubitano, sotto diversi aspetti, della legittimità costituzionale della disciplina dettata dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), in tema di indennizzo dovuto a coloro che abbiano subito danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali.

In particolare, il Tribunale di Firenze (R.O. 601/1999) dubita - in riferimento agli artt. 2 e 38 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992 e dell'art. 2 della legge n. 210 del 1992, commi 1 e 2, nella parte in cui, nel quantificare l'indennizzo dovuto a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali, non prevedono la liquidazione, sia pure in misura ridotta, del danno biologico subito a seguito di emotrasfusione.

Il Tribunale di Firenze - sezione del lavoro, a sua volta (R.O. 683/1999), dubita - in relazione agli artt. 2,

3, 32 e 38 della Costituzione - della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 210 del 1992 (come integrati dall'art. 1, comma 2, della legge 25 luglio 1997, n. 238), nella parte in cui escludono i soggetti che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali dal diritto all'assegno una tantum per il periodo compreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo previsto dalla legge.

Il Tribunale di Sanremo, infine (R.O. 65/2000), dubita - in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 32 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo per soggetti sottoposti a vaccinazioni antiepatite B non obbligatoria, in quanto appartenenti a categorie a rischio, in relazione alle quali l'autorità sanitaria abbia promosso la diffusione della vaccinazione.

2. - Le tre questioni anzidette, riguardando la medesima materia dei diritti indennitari conseguenti alla sottoposizione a trattamenti sanitari, possono essere riunite e trattate congiuntamente in un'unica sentenza.

3. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze, che contesta la scelta del legislatore circa i criteri adottati per quantificare il beneficio previsto, non è fondata.

La disciplina apprestata dalla legge n. 210 del 1992 opera su un piano diverso da quello in cui si colloca quella civilistica in tema di risarcimento del danno, compreso il cosiddetto danno biologico. Per quanto qui interessa, al fine di evidenziare la distanza che separa il risarcimento del danno dall'indennità prevista dalla legge denunciata, basta rilevare che la responsabilità civile presuppone un rapporto tra fatto illecito e danno risarcibile e configura quest'ultimo, quanto alla sua entità, in relazione alle singole fattispecie concrete, valutabili caso per caso dal giudice, mentre il diritto all'indennità sorge per il solo fatto del danno irreversibile derivante da epatite post-trasfusionale, in una misura prefissata dalla legge. Ferma la possibilità per l'interessato di azionare l'ordinaria pretesa risarcitoria, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha dunque previsto una misura economica di sostegno aggiuntiva, in un caso di danno alla salute, il cui ottenimento dipende esclusivamente da ragioni obiettive facilmente determinabili, secondo parametri fissi, in modo da consentire agli interessati in tempi brevi una protezione certa nell'"an" e nel "quantum", non subordinata all'esito di un'azione di risarcimento del danno, esito condizionato all'accertamento dell'entità e, soprattutto, alla non facile individuazione di un fatto illecito e del responsabile di questo.

La questione di costituzionalità in esame tende quindi a trasferire elementi di un sistema di garanzia in un altro - operazione che si potrebbe semmai giustificare se la misura prevista dalla legge impugnata dovesse valere in luogo del risarcimento del danno, o in conseguenza di una prescrizione legale o per l'impossibilità di fatto di far valere le pretese risarcitorie derivanti dal danno subito. Poiché però così non può dirsi che sia - nemmeno sotto il profilo fattuale, rispetto al quale occorre sottolineare che spetta necessariamente alla giurisprudenza rendere efficace la tutela risarcitoria nei casi di trasfusione di sangue infetto, individuando gli eventuali fatti illeciti e i responsabili di questi - la pretesa inclusione nel beneficio previsto dalla legge n. 210 del 1992 di elementi propri della tutela risarcitoria non appare giustificata.

Il Tribunale rimettente ritiene che la stessa mancata considerazione, quale componente del beneficio previsto dalla legge, del danno biologico, comporti l'inadeguatezza del beneficio medesimo, con violazione degli artt. 2 e 38 della Costituzione, evocati peraltro genericamente. Ma, così argomentando, si finisce per l'appunto per confondere gli istituti in una sorta di "petitio principii": non dimostrando ma dando per dimostrato il presupposto, cioè il necessario carattere comune dei due istituti il beneficio e il risarcimento - rispetto ai criteri di quantificazione.

Quanto fin qui detto non esclude comunque che il legislatore possa riconsiderare l'opportunità della scelta operata circa il criterio da adottare nella quantificazione del beneficio riconosciuto dalla legge ai soggetti danneggiati da epatiti post-trasfusionali (oltre che agli ammalati di HIV e ai danneggiati da vaccini): criterio collegato oggi al trattamento pensionistico dei militari. Ma ciò riguarda il buon uso della discrezionalità legislativa e non - quantomeno sotto i profili indicati dal Tribunale rimettente - la legittimità costituzionale della legge denunciata.

4. - Non fondata è altresì la questione sollevata dal Tribunale di Firenze - Sezione del lavoro, relativa alla mancata previsione da parte della legge n. 210 del 1992, a favore dei soggetti danneggiati irreversibilmente da epatiti post-trasfusionali, del diritto all'assegno "una tantum" previsto - dall'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992 per il periodo intercorrente tra il manifestarsi della malattia e

l'ottenimento dell'indennizzo - a favore di quanti abbiano subito una menomazione permanente alla salute da vaccinazione obbligatoria. Si fa dunque essenzialmente una questione di rispetto del principio di uguaglianza, mentre gli altri principi costituzionali evocati non costituiscono altro che una sua connotazione. Si denuncia l'irrazionale disparità di trattamento tra i sottoposti a vaccinazione obbligatoria e coloro che hanno subito trattamenti trasfusionali ematici, disparità che si risolve a danno dei secondi. Osserva il Tribunale rimettente che il grado di costrizione al trattamento di questi ultimi, spesso indotti dalla necessità di salvare la vita, non è minore di quello riguardante coloro che si sono sottoposti alla vaccinazione in conseguenza di un obbligo legale, tanto più in quanto alla situazione dell'obbligo legale sia stata equiparata - con la sent. n. 27 del 1998 di questa Corte - quella dell'incentivazione nell'ambito di una politica sanitaria pubblica.

La questione, così impostata, non può essere accolta per le ragioni già addotte da questa Corte, nella sent. n. 226 del 2000, nel dichiarare non fondata analoga questione sollevata dal Pretore di Milano. Anche in quell'occasione si faceva valere l'assimilabilità della situazione di coloro che si sono sottoposti a un trattamento sanitario, ricevendone un danno irrimediabile alla salute, in conseguenza di un obbligo legale (caso su cui sono intervenute la sent. n. 307 del 1990 e la sent. n. 118 del 1996, relative alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica) alla situazione di coloro i quali, come gli emofilici, sono necessitati, in mancanza di alternative terapeutiche, senza possibilità di scelta, a sottoporsi a somministrazioni di sangue ed emoderivati, pena il decorso infausto della loro malattia. Già in tale occasione, il giudice rimettente osservava che la necessità del ricorso alla terapia ematica, stante un rischio per la vita, si potrebbe dire perfino più cogente che non nel caso di trattamento sanitario imposto per legge, la cui violazione dà luogo meramente a una sanzione giuridica. E si concludeva ricordando che la Corte Costituzionale stessa non ha assegnato valore dirimente all'esistenza di un obbligo legale avendo affermato, con la sent. n. 27 del 1998, il diritto all'indennizzo non necessariamente in presenza di un obbligo legale ma anche nell'ipotesi in cui il trattamento terapeutico, non (ancora) reso obbligatorio, era oggetto di una specifica politica di promozione.

Queste argomentazioni, tuttavia, si collocano fuori della ratio costituzionale del diritto all'equo indennizzo riconosciuto in base agli artt. 32 e 2 della Costituzione. Ciò che rileva è l'esistenza di un interesse pubblico alla promozione della salute collettiva tramite il trattamento sanitario, il quale, per conseguenza, viene dalla legge assunto a oggetto di un obbligo legale o di una politica pubblica di diffusione tra la popolazione. La giurisprudenza costituzionale alla quale il giudice rimettente si riferisce è ferma nell'individuare in questo interesse - e non nell'essere il singolo necessitato al trattamento: necessità che è solo una conseguenza - la ragione dell'obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottomettendosi al trattamento imposto, vengono a soffrire di un pregiudizio alla loro salute.

In base a queste considerazioni, si comprende che il raffronto tra la cogenza dell'obbligo legale o l'incentivazione al trattamento, da un lato, e la necessità terapeutica del trattamento stesso, dall'altro, non è produttivo nel senso della equiparazione delle situazioni, dal punto di vista del principio di uguaglianza. Le situazioni sono diverse e non si prestano a entrare in una visione unificatrice perché solo le prime corrispondono a un interesse generale, che è quello in base al quale è costituzionalmente necessario che la collettività assuma su di sé una partecipazione alle difficoltà nelle quali può venirsi a trovare il singolo che ha cooperato al perseguimento di tale interesse.

La questione di costituzionalità - pur ponendo un problema di tutela di soggetti deboli, posti in condizioni di gravissima difficoltà e quindi meritevoli di protezione - in quanto impiantata nei termini anzidetti, non può dunque trovare accoglimento.

5. - Fondata è invece la questione sollevata dal Tribunale di Sanremo, il quale dubita della legittimità costituzionale della mancata previsione del diritto all'indennizzo, previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 a favore di quanti abbiano riportato danni irreversibili alla salute, essendo stati sottoposti a vaccinazione antiepatite B non obbligatoria, appartenendo a una categoria di persone considerate "a rischio" e perciò incentivate a sottoporsi alla vaccinazione stessa nell'ambito di una campagna promossa dall'autorità sanitaria. Il giudice rimettente ritiene ingiustificata tale mancata previsione, a fronte della attribuzione dell'indennizzo a favore di chi, in analoghe circostanze, abbia contratto un'infermità a seguito di vaccinazione antipoliomielitica (art. 1 della legge n. 210 del 1992, quale risultante a seguito della sent. n. 27 del 1998 di questa Corte).

Il citato art. 1 della legge n. 210 del 1992 prevede il diritto all'indennizzo (determinato dall'art. 2) per chiunque abbia riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente all'integrità psico-fisica, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge. Con la sentenza testè citata, questa Corte - richiamato "il principio che non è lecito [...] richiedere che il singolo esponga a rischio la

propria salute per un interesse collettivo, senza che la collettività stessa sia disposta a condividere, come è possibile, il peso di eventuali conseguenze negative" (sent. n. 307 del 1990 e sent. n. 118 del 1996) - ha ritenuto non esservi ragione di differenziare, rispetto a tale principio, "il caso [...] in cui il trattamento sanitario sia imposto per legge da quello [...] in cui esso sia, in base a una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società; il caso in cui si annulla la libera determinazione individuale attraverso la comminazione di una sanzione, da quello in cui si fa appello alla collaborazione dei singoli a un programma di politica sanitaria". Infatti, si aggiungeva, "una differenziazione che negasse il diritto all'indennizzo in questo secondo caso si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge. Essa riserverebbe [...] a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale un trattamento deteriore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza della minaccia di una sanzione".

In applicazione dei principi così posti, la risoluzione della presente questione di costituzionalità consiste nel rispondere alla domanda se, analogamente a quanto accertato in relazione alla vaccinazione antipoliomielitica, anche per la vaccinazione antiepatite possa dirsi essere stata in atto una campagna legalmente promossa dall'autorità sanitaria per la diffusione di tale secondo tipo di vaccinazione. La risposta positiva è documentata dagli atti - ricordati analiticamente nell'esposizione in fatto - adottati a partire dal 1983, in attuazione dei compiti di promozione della salute pubblica che, alla stregua della legge 13 marzo 1958, n. 296, spettano all'autorità sanitaria nazionale. Con la legge 27 maggio 1991, n. 165, la vaccinazione contro l'epatite virale B è stata resa obbligatoria per tutti i nuovi nati nel primo anno di vita, ma anche prima di tale data gli atti sopra menzionati testimoniano essere stata condotta - a partire dalla circolare 11 gennaio 1983, n. 2 del Ministero della sanità - una capillare campagna per la realizzazione di un programma di diffusione della vaccinazione stessa che ha coinvolto le strutture sanitarie pubbliche del nostro paese in un'opera di responsabilizzazione e sensibilizzazione ai rischi che l'epatite di tipo B comporta per sé e per gli altri, e innanzitutto per i bambini.

Deve così ritenersi che sussistono, anche per i soggetti sottoposti a vaccinazione antiepatite di tipo B in attuazione della suddetta politica sanitaria promossa al riguardo, le condizioni che hanno indotto questa Corte, nella sent. n. 27 del 1998, a ritenere costituzionalmente dovuto per i soggetti sottoposti a vaccinazione antipoliomielitica l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge n. 210 del 1992. Pertanto, in accoglimento della questione proposta dal Tribunale di Sanremo, tale disposizione deve essere dichiarata incostituzionale per dare ingresso al diritto all'indennizzo anche a tale categoria di soggetti.

### **P.Q.M.**

#### La Corte Costituzionale

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo, alle condizioni ivi stabilite, di coloro che siano stati sottoposti a vaccinazione antiepatite B, a partire dall'anno 1983;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992 e dell'art. 2 della legge n. 210 del 1992, commi 1 e 2, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 210 del 1992, come integrati dall'art. 1, comma 2, della legge 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze - sezione del lavoro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2000.

---

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

UTET Giuridica® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters

Kluwer Italia S.r.l.