

Successione di leggi nel tempo relative al conseguimento della prestazione indennitaria da danno da sangue infetto: il bilanciamento espresso dalle Sezioni Unite Cassazione, Sezioni Unite, 22 luglio 2015, n. 15354

Autore: Maria Carmen Agnello

In: Giurisprudenza commentata

La quaestio iuris affrontata dalle Sezioni Unite riguarda una questione di diritto transitorio relativa all'applicazione di una legge sopravvenuta che prevede ex novo un termine di decadenza, ad una situazione sorta in precedenza ed ancora pendente. Nel caso di specie, la vicenda giuridica riguarda l'estensione applicativa del termine di decadenza triennale, introdotto dalla L. n. 238 del 1997 di modifica parziaria della disciplina preesistente prevista dalla L. n. 210 del 1992, ai rapporti sorti in precedenza all'entrata in vigore di tale normativa.

Al fine di comprendere la statuizione delle Sezioni Unite, giova ricostruire la vicenda giudiziaria. Secondo quanto asserito dai ricorrenti il termine triennale di decadenza ha natura eccezionale e quindi non si può applicare, in modo analogico alle fattispecie di epatite post trasfusionale, contratta in data antecedente all'entrata in vigore della legge che lo ha previsto. Secondo i ricorrenti, in precedenza a tale momento il diritto all'indennizzo per epatiti contratte a seguito di trasfusione, pur rientrando nel patrimonio dei danneggiati, ha un termine prescrizione di dieci anni, che non può essere inciso in modo sfavorevole dalla normativa sopravvenuta.

Prima di esporre il percorso motivazionale seguito dalle Sezioni Unite, giova delineare il quadro giuridico di riferimento. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. del 4 febbraio 1966 n. 51, ove non prevedeva a carico dello Stato, un'equa indennità per il danno derivante, al di fuori dell'ipotesi ex art. 2043 c.c. da contagio o da altra malattia derivante da

vaccinazione obbligatoria, la L. n. 210 del 1992 ha previsto un indennizzo a favore di chi ha avuto delle complicanze di tipo irreversibile a seguito di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati danneggiati[3]. L'art. 3 comma 1 di disciplina del termine di decadenza per la richiesta dell'indennizzo ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati, è stato sostituito dall'art. 1, c. 9 della L. del 25 luglio 1997, n. 238, secondo cui i soggetti interessati devono presentare la domanda di vaccinazione, entro il termine di tre anni nell'ipotesi di epatiti e vaccinazione e di 10 anni nei casi di infezioni derivanti da infezioni da HIV, decorrente dal momento in cui l'avente diritto ha avuto conoscenza del danno, secondo quanto documentato, ad eccezione degli eventi definiti ante legem, il cui termine di decorrenza decorre dalla data di entrata in vigore della legge (art. 3, c. 7).

In conformità ai principi generali dell'ordinamento, le Sezioni Unite nel rigettare il ricorso affermano il principio di diritto, secondo cui qualora una modifica normativa introduca un termine di decadenza prima non previsto, come quello triennale di decadenza per il conseguimento della prestazione indennitaria per epatite post trasfusionale, contratta in epoca antecedente all'entrata in vigore della L. del 25 luglio 1997, n. 238, si applica anche alle situazioni soggettive in essere, più favorevoli ed accertate, ma con decorrenza dal momento dell'entrata in vigore della modifica legislativa, ossia il 28 luglio 1997. Il Giudice Supremo, nell'esercizio della funzione nomofilattica, ha posto fine ad un contrasto giurisprudenziale tra i seguenti orientamenti giurisprudenziali.

Una prima impostazione espressa dalla Cass. n. 10215 del 2014, in conformità ad un orientamento risalente della Suprema Corte, limita l'applicazione dell'art. 1, c. 9 della L. n. 238 del 1997, soltanto alla fattispecie sorte in precedenza, ma in cui la conoscenza del danno si è verificata dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, mentre qualora la conoscenza sia anteriore si applica il termine di prescrizione di 10 anni decorrente dalla conoscenza del verificarsi del danno.

Tale orientamento

applica in modo estensivo il principio di irretroattività della legge previsto dall'art. 11 delle preleggi, a tutela delle situazioni giuridiche soggettive, secondo cui "una nuova legge non può essere applicata, non solo ai rapporti esauriti prima della sua entrata in vigore, ma anche a quelli sorti anteriormente ed ancora

in vita qualora l'applicazione determini il disconoscimento degli effetti, già verificatesi del fatto passato ovvero finisca per privare di efficacia, in tutto o in parte, le conseguenze attuali e future di esso”.

Una seconda impostazione prevalente a cui aderisce la sentenza in commento, afferma che il termine triennale di decadenza per il conseguimento della prestazione indennitaria per epatite post trasfusionale contratta antecedentemente alla L. del 25 luglio 1997, n. 238, decorre dall'entrata in vigore, ossia il 28 luglio 1997. Tale impostazione si fonda sull'applicazione dell'art. 252 disp. Att. Cod. civ., relativo all'abbreviazione dei termini,

secondo cui “quando per l'esercizio di un diritto il codice stabilisce un termine più breve di quello stabilito dalle leggi anteriori, il nuovo termine si applica anche all'esercizio dei diritti sorti anteriormente e alle prescrizioni e usucapioni in corso, ma il nuovo termine decorre dalla data di entrata in vigore della nuova legge”[4].

L'aspetto di maggiore rilievo è il percorso motivazionale della suddetta statuizione delle Sezioni Unite (punti 6-10). Per un verso la Suprema Corte, pur escludendo gli effetti retroattivi del termine decadenziale ed individuando la natura pubblicistica, in quanto incide su questioni di notevole impatto sociale, rileva la sussistenza di un problema di bilanciamento tra due contrapposti interessi, quali di garantire il fine sollecitatorio, perseguito dal legislatore e di tutelare il privato che non può subire le conseguenze negative derivanti da un comportamento inerte. Secondo la Suprema Corte, in tale bilanciamento è necessario considerare la natura dell'interesse del privato, che non riguarda una “situazione definita”, ma un “affidamento” da tutelare in “modo ragionevole ed equilibrato”. Invero, la giurisprudenza costituzionale non considera quali “assoluti ed inderogabili” il legittimo affidamento” alla “sicurezza giuridica”, pur avendo fondamento nell'art. 3 della Cost.. Da ciò consegue che il ragionevole affidamento in un “determinato assetto regolatorio” può essere inciso in modo anche peggiorativo, qualora un interesse pubblico richieda interventi normativi in grado di incidere su situazioni consolidate, nel limite della “proporzionalità”, rispetto agli obiettivi pubblici perseguiti[5]. Nel caso di specie, l'intervento normativo ha inciso su situazioni di “mero affidamento”, anche se la giurisprudenza costituzionale ha esteso l'ambito interpretativo anche ai diritti soggettivi[6].

A tale stregua, le Sezioni Unite individuano una soluzione normativa nell'art. 252 disp. Att. Cod. civ. avente per un verso natura transitoria, in quanto regola la successione di diversi termini previsti per la prescrizione e l'usucapione, ma anche "valore di regola generale", che risponde ad esigenze di equità[7]. A tale stregua, il bilanciamento tra l'interesse pubblico acceleratorio perseguito dal legislatore del 1997 e dei privati a non subire l'applicazione di termini che possono incidere in modo negativo nell'esercizio di un diritto, è espresso nella parte motivazionale ove si rileva che l'applicazione del termine triennale "non determina un eccessivo sacrificio dell'interesse del privato alla tutela del proprio diritto", dal momento che "l'esercizio del diritto viene reso sufficientemente agevole".

Al riguardo, la Corte Costituzionale nella sent. del 23 ottobre 2006, n. 342, non ha considerato il termine triennale di decadenza, previsto dall'art. 1, c. 9 della L. n. 238 del 1997, tale da "frustrare" la possibilità di esercizio del diritto alla prestazione, e quindi "vanificare" la previsione dell'indennizzo. Inoltre, la Corte in ordine a situazioni di disparità di trattamento, determinata dall'applicazione differenziata di tali termini, ossia l'art. 3, c. 1 della L. n. 210 del 1992 e l'art. 1, c.9 della L. n. 238 del 1997, non individua un contrasto con il principio di eguaglianza, ove individua nel "fluire del tempo un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche".

A conclusione dell'esposizione del percorso motivazionale espresso dalle Sezioni Unite si rileva che il bilanciamento delineato nel fare prevalere l'interesse pubblico ad accelerare le richieste di indennizzo, consente di garantire una maggiore tutela delle situazioni giuridiche acquisite nel tempo dai privati. La pronuncia presenta il pregio di avere mitigato a livello processuale le possibili conseguenze negative derivanti dalla successione di leggi, attraverso il richiamo all'art. 252 delle disp. Att. Coc.civ., individuando il momento temporale per l'esercizio del diritto all'indennizzo, secondo un elemento obiettivo di valutazione, costituito dall'entrata in vigore della legge, che ha riconosciuto tale situazione giuridica nei confronti dei privati lesi dalle trasfusioni di sangue infetto e non dall'effettiva conoscenza del danno. Al

contrario, l'ancorare la decorrenza ad un momento conoscitivo del danno di complesso accertamento, avrebbe potuto vanificare il riconoscimento in sede giudiziale della pretesa di indennizzo, attraverso forme di probatio diabolica e quindi creare delle maggiori situazioni di disparità di trattamento a livello di accertamento giudiziale tra i soggetti danneggiati.

[3] Corte Cost. del 22 giugno 1990 n. 307, in www.cortecostituzionale.it.

[4] Cass. del 29 maggio 2014,
n. 13355.

[5] Corte Cost. del 10 marzo 2015, n. 56, in www.cortecostituzionale.it.

[6] Corte Cost. del 8 ottobre 2010, n. 302 e
16 luglio 2009, n. 236, secondo cui l'intervento normativo successivo può modificare in senso sfavorevole per i beneficiari il rapporti di durata anche quando si incide su diritti soggettivi, purchè tali disposizioni non trasmodino in un "regolamento irrazionale", con conseguente frustrazione delle situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti.

[7] In ordine a quest'ultimo orientamento si v. Cass. S.U. 7 marzo 2008, n. 6173, e Cort. Cost. del 3 febbraio 1994, n. 20, ex plurimis, Cass. 10 marzo 2010, n. 5811; Cass. 19 marzo 2010, n. 6705; Cass. 9 dicembre 2009, n. 25746.

<https://www.diritto.it/successione-di-leggi-nel-tempo-relative-al-conseguimento-della-prestazione-indennitaria-da-danno-da-sangue-infetto-il-bilanciamento-espresso-dalle-sezioni-unite-cassazione-sezioni-unite-22-luglio-2/>