

## **Sangue infetto e transazioni: la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo boccia l’Italia sui tempi, ma ne salva le leggi.**

*di Stefania Carrer*

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Prima Sezione, 14 Gennaio 2016**

**A.D. e altri c. Italia, Ricorsi n. 68060/12, 16178/13, 23130/13, 23149/13, 64572/13, 13662/13, 13837/13, 22933/13, 1 3668/13, 13657/13, 22918/13, 22978/13, 22985/13, 22899/13, 9673/13,158/12, 3892/12, 8 154/12 e 41143/12**

### **1. I fatti**

La presente sentenza è stata pronunciata sulla base di 19 ricorsi depositati in tempi diversi ed in seguito riuniti, che 889 cittadini italiani hanno presentato contro lo Stato Italiano. I ricorrenti (o i loro danti causa) sono persone che, dopo essersi sottoposti a trasfusioni di sangue o a somministrazioni di emoderivati, a causa delle malattie di cui erano affetti (emofilia, talassemia) o per interventi chirurgici occasionali, hanno contratto patologie infettive (HIV, epatite B ed epatite C) arrecanti gravi danni alla salute ed in alcuni casi la morte. Tutti i danneggiati viventi beneficiano di un indennizzo per il trattamento delle patologie riscontrate, misura di solidarietà sociale riconosciuta

all'esito di una procedura amministrativa introdotta con legge 210/1992<sup>1</sup> dallo Stato Italiano.

Su un piano differente, successivamente agli anni '90, i ricorrenti avevano inoltre agito nei confronti del Ministero della Salute per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa del contagio, previo accertamento giudiziale della responsabilità del Ministero per l'omesso rispetto delle norme di cautela, volte alla sicurezza del sangue e degli emoderivati ad uso trasfusionale.

Per far fronte alle numerosissime richieste risarcitorie derivanti dal contenzioso civile, a partire dal 2003 lo Stato Italiano mise in atto una serie di procedure transattive<sup>2</sup> che avrebbero dovuto garantire ai soggetti beneficiari del risarcimento, ammessi alla stipula di tali convenzioni, la pronta liquidazione delle somme stabilite dalla proposta transattiva. In virtù del procedimento transattivo introdotto dalla normativa italiana (Legge n. 222/2007 art. 33 e Legge n. 244/2007 commi 361 e 362, DM n. 139/2009 e DM 4.5.2012.), ai danneggiati o ai loro aventi causa spettano delle somme di diverso ammontare (fino a circa €400.000,00 per gli emofilici e i talassemici viventi e fino a 600.000 per le persone decedute a causa di trasfusioni di sangue o somministrazione di emoderivati infetti). Tuttavia molti dei danneggiati, tra cui alcuni dei ricorrenti, venivano esclusi da questa ultima transazione e per questo motivo davano corso al giudizio avanti alla Corte.

Durante la pendenza del suddetto giudizio avanti alla Corte Europea veniva emanata dallo Stato la legge 114/2014, con cui veniva formulata una proposta transattiva che

---

<sup>1</sup> Legge 25 Febbraio 1992, n. 210 (in Gazzetta Ufficiale, 6 Marzo, n. 55).

<sup>2</sup> Vedansi, *inter alia*, i seguenti testi normativi: legge n. 141 del 20 Giugno 2003, legge n. 222 del 29 Novembre 2007, legge n. 244 del 24 Dicembre 2007, Decreto del Ministero della Salute n. 132 del 28 Aprile 2009, Decreto del Ministero della Salute n.162 del 13 Luglio 2012, Decreto-legge n. 90 del 24 Giugno 2014 e legge di attuazione n. 114 dell'11 Agosto 2014.

prevede l'assegnazione in via forfettaria della somma di € 100.000,00, da versarsi entro il 31 Dicembre 2017, ai soggetti che abbiano presentato domanda di adesione alle precedenti transazioni, previa valutazione dei requisiti e previa rinuncia a tutte le azioni di risarcimento esercitate nei confronti dello Stato, anche a livello sovranazionale<sup>3</sup>.

## **2. I ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: il diritto alla vita**

La maggior parte dei ricorrenti<sup>4</sup> interessati da questa sentenza ha lamentato avanti alla Corte di Strasburgo la violazione dell'art. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (in seguito: "Convenzione") in senso procedurale, da parte dello Stato Italiano. Secondo l'interpretazione consolidata di tale disposizione, rubricata "Diritto alla vita", l'obbligo positivo dello Stato di proteggere la vita dei propri consociati non è da intendersi solo in senso materiale, bensì anche sotto il profilo procedurale: lo Stato deve cioè garantire ai cittadini un sistema giudiziario efficiente, che permetta di individuare in tempi ragionevoli le cause delle violazioni addotte, obbligando i responsabili a rispondere dei loro atti e offrendo giusta riparazione alle vittime.<sup>5</sup> Nel caso in esame, i ricorrenti rilevavano che le procedure giudiziarie e transattive volte all'ottenimento delle somme risarcitorie si erano protratte oltre un tempo ragionevole, ledendo così il loro diritto a veder riconosciuta e ristorata da parte dell'ordinamento italiano la lesione alla propria vita. La Corte, ritenendo che l'art. 27-bis della legge 114/2014 non costituisce, come invece sostenuto dal Governo, un rimedio interno da esperire previamente

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell' art. 27-bis della l.114/2014.

<sup>4</sup> Come accennato, questa sentenza riguarda 19 ricorsi, ciascuno presentato da una pluralità di ricorrenti rappresentati da diversi difensori: è evidente che le linee difensive si differenziano nel merito da ricorso a ricorso e, in alcuni casi, in base alla posizione specifica dei singoli ricorrenti. La trattazione approfondita delle singole posizioni esula dallo scopo della presente nota di commento, per la stessa si rimanda quindi al testo integrale della sentenza.

<sup>5</sup> *Mutatis mutandis*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, "Calvelli e Ciglio c. Italia", ricorso n. 32967/96, decisione 17 gennaio 2002, paragrafi 48-49.

per trattare la questione dell'irragionevole durata dei procedimenti, ha ritenuto i ricorsi non manifestamente infondati e quindi ricevibili<sup>6</sup>. Nel merito, essa ha osservato che le procedure civili attivate dai ricorrenti per ottenere il risarcimento dei danni da infezioni post-trasfusionali hanno avuto una durata che si è prolungata, secondo i casi, da cinque anni e tre mesi a dodici anni e dieci mesi per il primo grado di giudizio, da sette anni a quattordici anni e sette mesi per due gradi di giudizio e da undici anni e tre mesi a quattordici anni e un mese per tre gradi di giudizio, con la maggior parte delle procedure ancora pendenti al momento della sentenza in esame. Decidendo in modo analogo alla precedente sentenza relativa al caso "G.N. ed altri c. Italia"<sup>7</sup>, i giudici di Strasburgo hanno affermato che la durata delle procedure *de quibus* è stata eccessiva, e che le autorità italiane, di fronte a un motivo di ricorso difendibile relativo all'articolo 2 della Convenzione, non hanno offerto una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi processuali derivanti per lo Stato da tale disposizione. Pertanto, ha stabilito la Corte, vi è stata violazione dell'articolo 2 nel suo elemento processuale.<sup>8</sup>

### **3. Le altre doglianze**

Le censure mosse alle azioni dello Stato non attenevano esclusivamente al diritto alla vita in senso processuale. Molti ricorrenti rilevavano che le procedure messe in atto per giungere ad una composizione della vicenda, così come concepite e soprattutto alla luce dei criteri di esclusione previsti dal Decreto Ministeriale n.162/2012<sup>9</sup>, costituissero violazioni ad altri principi della Convenzione. Tra questi, si segnalano: l'art. 6, sotto il

---

<sup>6</sup> Paragrafi 85-86 della sentenza.

<sup>7</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Seconda Sezione, Ricorso n. 43134/05, Sentenza dell' 1 dicembre 2009.

<sup>8</sup> Paragrafi 89-94 della sentenza.

<sup>9</sup> L'art. 5 di tale decreto prevedeva retroattivamente delle cause di esclusione dalla procedura transattiva del 2007.

profilo dell'irragionevole durata dei procedimenti e del mancato rispetto della "parità delle armi", l'art. 13, per la mancanza nell'ordinamento italiano di un rimedio effettivo avverso le violazioni allegate, l'art. 14, per aver le procedure transattive discriminato irragionevolmente i ricorrenti esclusi e l'art. 1 del Protocollo n. 1, perché tali esclusioni portavano ad ulteriori violazioni del diritto di proprietà, impedendo di fatto l'ottenimento del risarcimento spettante. Ulteriori doglianze venivano formulate dai ricorrenti in seguito all'emanazione della summenzionata l. 214/2014. La proposta transattiva ivi formulata è da alcuni percepita quale misura dal carattere ritorsivo, in quanto pone come condizione per chi vi aderisca la rinuncia al ricorso avanti alla Corte Europea, in violazione dell'art. 34 della Convenzione; una misura altresì discriminatoria poiché tratta in modo uguale posizioni differenti, offrendo a tutti i danneggiati (in proprio o eredi e indipendentemente dalla gravità delle lesioni o della situazione economica) la somma forfettaria di €100.000,00 ed infine una misura insufficiente, perché l'importo offerto è in molti casi sensibilmente inferiore a quello dovuto dallo Stato a titolo di risarcimento e da erogarsi nei limiti delle disponibilità finanziarie dello stesso.

La Corte non ha ritenuto di entrare nel merito delle questioni sollevate, ritenendo inammissibili i relativi motivi di ricorso per mancato previo esaurimento da parte dei ricorrenti delle vie di ricorso interne, ai sensi dell'art. 35 della Convenzione. Essa ha infatti osservato che i ricorrenti interessati hanno la possibilità di continuare le cause di risarcimento danni pendenti o di fare domanda di adesione alla proposta transattiva da ultimo formulata. La Corte ha ravvisato che il rimedio previsto dall'art. 27-bis della l. 214/2014, benché introdotto in corso di causa, è un rimedio interno efficace ai sensi dell'art. 35 della Convenzione e quindi da esperirsi, poiché: a) è accessibile a tutti i ricorrenti, in assenza di criteri esclusione; b) prevede la corresponsione di un importo

“non trascurabile” (para. 178), soprattutto in considerazione dell’elevato numero di domande di adesione alle procedure transattive avanzate a livello interno (circa 7.000), e) l’erogazione delle somme è prevista in tempi non eccessivamente lunghi (con termine ultimo al 31 Dicembre 2017) e secondo criteri di priorità che tengano conto del grado di gravità della malattia e delle difficoltà economiche dei beneficiari.

#### **4. Conclusioni**

La decisione della Corte ha ribadito l’importanza dell’effettività della tutela giudiziaria che lo Stato Italiano deve garantire ai propri cittadini, affermando che le eccessive lungaggini procedurali portano detrimento diretto del bene supremo “vita”. Essa ha accertato la violazione dell’art. 2 della Convenzione, condannando lo Stato al pagamento di somme cospicue a titolo di danno morale ai ricorrenti, secondo la procedura di equa soddisfazione prevista dall’art. 41 della Convenzione e alla rifusione delle spese legali.

La Corte ha inoltre precisato che qualora lo Stato Italiano non dovesse concludere il procedimento transattivo entro il 31 dicembre 2017, come previsto dalla legge, tutti i danneggiati potranno proporre nuovo ricorso alla Corte lamentando l’ulteriore violazione.

Con questa sentenza i giudici di Strasburgo si esprimono ancora una volta in favore di tutti i soggetti che da decenni ormai lottano per ottenere dallo Stato Italiano quanto loro dovuto a titolo di risarcimento del danno da contagio post-trasfusionale.

Tuttavia, la pronuncia della Corte non lascia spazio a facili entusiasmi da parte dei ricorrenti: la proposta transattiva da ultimo formulata dallo Stato esce infatti indenne dallo scrutinio europeo. Di conseguenza, per vedere le loro posizioni finalmente definite a livello interno ed in tempi ragionevoli, i ricorrenti dovranno chiedere ed eventualmente ottenere una somma di €100.000,00 a titolo forfettario. Resta da considerare



se tale importo possa veramente considerarsi “sufficiente”, soprattutto nei casi in cui le lesioni post-trasfusionali abbiano portato alla morte del danneggiato, (con la conseguenza pratica che la somma sarà da spartirsi fra gli eredi del *de cuius*), e in cui le somme originariamente riconosciute a titolo di risarcimento siano considerevolmente più cospicue, in misura anche di quattro volte superiore.