



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 10 novembre 2008

N. della Sezione:
3743/2008

OGGETTO:

MINISTERO LAVORO, SALUTE E
POLITICHE SOCIALI - Schema di
decreto interministeriale di
ricognizione dei soggetti
interessati alle transazioni ai
sensi delle leggi 29 novembre
2007, n. 222 e 24 dicembre
2007, n. 244.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con
nota n. 0032819-P del 9 ottobre 2008, con la quale il Ministero del lavoro, della
Salute e delle politiche sociali chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema
di decreto indicato in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore, Consigliere Sabato
Malinconico;

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che l'art. 33, comma 1, della legge
29.11.2007, n. 222, di conversione del decreto legge n. 159 del 2007 recante
*“Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo dell'equità
sociale”* prevede uno stanziamento di euro 150 milioni per l'anno finanziario
2007 per transazioni da stipulare con soggetti talassemici affetti da altre
emoglobinopatie o da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali

danneggiati da trasfusioni con sangue infetto o da somministrazioni di emoderivati infetti o con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie.

Successivamente, la legge 31 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), all'articolo 2, comma 361, ha previsto la spesa di 180 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 per un triennio per le medesime finalità. Le disposizioni legislative citate prevedono entrambe che, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano fissati i criteri per la definizione, nell'ambito di un programma pluriennale, delle transazioni sopra indicate in analogia e in coerenza con i criteri transattivi già fissati per i soggetti emofilici dal decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 3 novembre 2003, pubblicato sulla G.U. n. 280 del 2 dicembre 2003. Detti criteri, definiti sulla base delle conclusioni rassegnate dal gruppo tecnico all'uopo istituito dal Ministro della salute con decreto del 13 marzo 2002, prevedono, a parità di gravità dell'infermità, il principio della priorità a favore dei soggetti in condizioni di disagio economico accertate mediante l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modificazioni.

In vista dell'adozione del provvedimento testé citato e, tenuto conto della vasta platea dei soggetti potenzialmente interessati alle operazioni transattive, calcolati in circa 5000 unità, il Ministero referente ha ritenuto di adottare lo schema di decreto interministeriale indicato in oggetto, con il quale si prefigge essenzialmente l'obiettivo di una preliminare ricognizione dei soggetti eventualmente interessati a transigere nonché quello di fissare una procedura unificata attraverso la puntuale indicazione delle fasi attuative della programmazione pluriennale dell'azione amministrativa finalizzata all'attuazione delle disposizioni legislative sopra richiamate.

Lo stesso Ministero precisa nella menzionata nota di trasmissione dello schema in argomento che quest'ultimo non ha natura regolamentare e chiede, comunque, di acquisire un preliminare parere del Consiglio di Stato, tenuto conto della complessità della procedura individuata.

Lo schema trasmesso per il parere é corredato di apposita relazione illustrativa e si compone di sette articoli.

L'articolo 1 enuncia al comma 1 le finalità del provvedimento relative alla individuazione di una procedura unificata attuativa delle disposizioni delle leggi n. 222 e n. 244 citate in premessa; al comma 2 elenca le varie fasi della procedura come segue:

- a) ricognizione delle adesioni;
- b) definizione dei criteri di transazione e predisposizione del piano pluriennale;
- c) definizione degli schemi dei singoli atti transattivi;
- d) stipula delle transazioni.

L'articolo 2 disciplina la fase della ricognizione dei soggetti aventi titolo, eventualmente interessati alla transazione.

A tal fine il comma 1 stabilisce che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali proceda alla ricognizione dei soggetti indicati dalle citate leggi n. 222 e 244, che abbiano instaurato azioni di risarcimento di danni pendenti al 1° gennaio 2009 e che sono interessati alla stipula della transazione; che l'adesione alla ricognizione da parte dei soggetti indicati costituisca manifestazione d'interesse con valore di adesione prenotativa alla fase della stipula delle singole transazioni; che la ricognizione dei soggetti interessati sia realizzata, con modalità esclusivamente di tipo telematico, sui dati pervenuti al Ministero secondo modalità tecniche fissate con apposita circolare, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana; che l'invio telematico dei dati relativi ai soggetti interessati sia effettuato dai legali rappresentanti nel termine di 120 giorni a decorrere dalla data nella quale sarà resa disponibile la procedura informatica di cui sopra e che, infine, detta procedura sia resa disponibile nei 15 giorni successivi alla pubblicazione della circolare ministeriale nella G.U.

Il comma 2 fissa i requisiti di valutabilità ed ammissibilità delle adesioni, stabilendo che non sono ammesse le adesioni rese dai soggetti i cui dati personali risultino falsi, carenti o incompleti o per i quali sia carente la documentazione richiesta.

Il comma 3 prevede la possibilità per il Ministero di richiedere in qualsiasi fase della procedura ulteriori documenti.

L'articolo 3 riserva al Ministero la facoltà di avanzare in qualsiasi momento una proposta transattiva anche ai soggetti che non abbiano aderito alla ricognizione di cui all'articolo 1 quando ne ravvisi l'interesse per la Pubblica Amministrazione.

L'articolo 4 ribadisce che alla definizione dei criteri relativi alle transazioni da stipulare si provvede – sulla base delle conclusioni rassegnate al termine dell'istruttoria da parte della Commissione nominata con d.m. del 4 marzo 2008 – con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di chiusura della fase ricognitiva, sentita l'Avvocatura generale dello Stato.

Gli articoli 5 e 6 individuano, rispettivamente, la Direzione generale competente alla definizione degli schemi transattivi da sottoporre all'Avvocatura generale dello Stato e la Direzione generale competente alla stipula delle singole transazioni secondo le modalità e le priorità già stabilite dalle disposizioni legislative indicate in premessa.

Infine l'articolo 7 prevede che all'esame di eventuali richieste di transazione, pervenute dopo la scadenza del termine di 120 giorni fissato dall'articolo 2 per l'inoltro delle adesioni in via telematica, si procede successivamente alla stipula degli atti normativi e nei limiti delle residue disponibilità di bilancio.

CONSIDERATO:

1. Quanto alla natura del provvedimento sottoposto al parere, ritiene la Sezione di non poter condividere la tesi del carattere meramente ricognitivo-dichiarativo e non regolamentare, affermato dall'Amministrazione nella relazione illustrativa e nella nota di trasmissione dello schema.

In realtà il nucleo centrale dello schema, contenuto negli articoli 2 e 3, non si limita alla mera ricognizione dei soggetti interessati alla transazione ma

disciplina un vero e proprio procedimento amministrativo, specificandone modalità e termini della domanda nonché i suoi effetti.

Ritiene pertanto la Sezione che sussistono le condizioni per qualificare l'atto in esame come normativo ed anzi, come si chiarirà in prosieguo, è da verificare che i suoi contenuti non travalichino i limiti della normazione di secondo grado.

2. Venendo infatti all'esame del testo, assumono particolare rilievo l'articolo 2, alle lettere b), c) e d) del comma 1, il comma 2, nonché l'articolo 3. Tali disposizioni, per molti aspetti, delineano un procedimento caratterizzato da elementi di eccessiva discrezionalità affidata all'Amministrazione con scarso bilanciamento dei diritti e interessi riconosciuti ai destinatari delle norme.

In particolare, con riguardo alle menzionate lettere b), c) e d), va osservato che le disposizioni in esse introdotte definiscono sostanzialmente un sistema di accesso, per adesione, alla ricognizione effettuata dal Ministero e, quindi, al risarcimento in via transattiva, che evidenzia i seguenti profili:

a) in primo luogo, non risultando in alcun modo definiti e resi noti preventivamente le condizioni, l'entità, i tempi e i limiti del risarcimento, vale a dire i criteri della transazione che viene proposta, i soggetti interessati dovrebbero fornire la loro adesione senza alcuna prospettiva di tutela e di garanzia dei diritti ad essi riconosciuti.

b) L'introduzione, con atto amministrativo, di limitazioni dell'accesso alla proposta transattiva alle sole adesioni effettuate in forma telematica nel termine fissato nella lettera d) del comma 1 incide non solo sull'interesse generale dei soggetti danneggiati ad utilizzare la transazione come strumento più rapido di risarcimento ma forse anche sul diritto di ciascuno di essi a non vedersi escluso dalla procedura transattiva con pregiudizio della propria pretesa risarcitoria esclusivamente in base al tipo di procedura prescelto.

In ogni caso, tenuto conto dei rilevanti effetti selettivi che derivano dalle citate disposizioni a carico della vasta platea degli interessati, ritiene la Sezione che non soltanto sia fuor di dubbio che esse debbano essere assunte con atto normativo, ma va attentamente verificato se esse non richiedano un atto di normazione primaria.

Per quanto attiene alla previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 1, si osserva che la mancata valutazione delle adesioni relative a soggetti i cui dati risultino incompleti o carenti della documentazione necessaria appare eccessiva e, comunque, non in linea con la vigente normativa in materia di documentazione amministrativa e di integrazione e regolarizzazione della stessa.

Infine, anche la previsione contenuta nell'articolo 3 del testo appare censurabile sotto il profilo dell'eccessiva discrezionalità che ancora una volta viene attribuita all'Amministrazione in violazione della *par condicio* dei soggetti danneggiati destinatari delle disposizioni in argomento.

3. La Sezione ritiene, pertanto, che, attesi i rilievi finora emersi sul testo, non sussistono le condizioni per l'espressione di un parere favorevole e ciò anche in considerazione del fatto che i profili problematici illustrati appaiono maggiormente evidenziati dalla mancata adozione, a tutt'oggi, dei regolamenti interministeriali (o di un regolamento unitario) previsti dalle leggi nn. 222 e 244 del 2007 relativi all'introduzione dei criteri di definizione delle transazioni, la cui predisposizione appare oggi di assoluta urgenza.

P.Q.M.

Sospende ogni pronuncia sullo schema di decreto in oggetto in attesa di conoscere le determinazioni dell'Amministrazione in ordine alle osservazioni di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore
(Sabato Malinconico)

il Segretario di Adunanza
(Maria Barbagallo)