



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8254 del 2020, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Lazzarini, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria  
ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;  
-OMISSIS-presso la Prefettura di Roma - Ministero dell'Interno non  
costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione  
Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti concernente la stipula della  
transazione ex lege-OMISSIS-con il Ministero della Salute;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito in legge n. 176/2020;

Relatore nell'udienza pubblica, tenutasi da remoto, del giorno 11 marzo 2021 il Cons. Stefania Santoleri e uditi per le parti l'avvocato Simone Lazzarini e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 – Con l'appello in epigrafe viene impugnata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, n. -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso di primo grado volto all'annullamento, previa sospensione cautelare, della comunicazione del Ministero intimato Prot.-OMISSIS- avente ad oggetto "Transazioni di cui alle leggi 29 novembre 2007, -OMISSIS- nonché all'accertamento del proprio diritto di addivenire alla stipula della transazione ex lege nn. -OMISSIS-, con il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art.2 bis legge 241/1990 ed al risarcimento dei danni, subiti e subendi, in conseguenza a) del ritardo accumulato nella definizione del procedimento amministrativo, durato dal 16.01.2010 al 05.02.2019; b) della lesione dell'affidamento, ingenerato in capo alla ricorrente, nella positiva conclusione dell'iter transattivo; c) della perdita di chances rappresentata, a causa del tardivo ed ingiustificato provvedimento di non ammissione alla successiva fase di stipula della transazione, dalla sopravvenuta impossibilità di accedere al beneficio della c.d. "equa riparazione" di cui all'art.27bis del decreto legge 24.06.2014, n.90, convertito dalla legge 11.08.2014, n.114.

L'appellante affetto dalla nascita di thalassemia major, malattia che comporta un deficit di emoglobina, per tutta la vita ha dovuto sottoporsi a periodiche trasfusioni a seguito delle quali ha contratto – a causa della

trasfusione di sangue infetto – il virus dell’HCV. Ritenendo il Ministero della Salute responsabile per la mancata vigilanza dei procedimenti emotrasfusionali, ha pertanto chiesto il risarcimento del danno davanti al giudice civile, ed ha inoltre fatto domanda di indennizzo ai sensi della vigente legislazione speciale, ma a molti anni di distanza la vicenda contenziosa non è ancora definita e risulta, anzi, complicata da ritardi dei procedimenti, che hanno determinato una non univoca sovrapposizione fra le diverse procedure giudiziarie e le relative pronunce, ma che non possono in ogni caso tradursi, secondo il generalissimo principio di tutela dell’affidamento e della buona fede, in un diniego di tutela rispetto a pretese concernenti diritti fondamentali della persona la cui lesione, non appare dubbia, così come non può essere revocato in dubbio l’obbligo che incombeva in capo all’Amministrazione di garantire la sicurezza delle trasfusioni.

2 –L’appellante narra, in particolare, di aver ripetutamente ma chiesto ed ottenuto di accedere ai benefici ex lege n.210/92 e di aver manifestato interesse ad aderire alla procedura transattiva disposta dal legislatore con le leggi nn.222 e 244/2007, trasmettendo al Ministero della Salute la documentazione richiesta; la domanda di transazione era stata validata il 16/1/2010 ed il sistema RIDAB aveva generato la scheda riepilogativa;

- per sbloccare la situazione il ricorrente ha partecipato ad una class action promossa dinanzi al TAR Lazio culminata con la sentenza n. -OMISSIS-;
- tenuto conto che il Ministero non aveva ottemperato, è stato nominato con la sentenza n. -OMISSIS-un Commissario ad Acta;
- il 3 luglio 2013 è sopraggiunto il preavviso di rigetto con il quale il Ministero della Salute ha comunicato che la domanda non era accoglibile per l’intervenuto decorso del termine di cui all’art. 5, comma 1, lett. a) del D.M. 4 maggio 2012 e perché l’evento trasfusionale non rientrava

nell'ipotesi di cui all'art. 5, comma 2, del D.M. 4 maggio 2012;

- a tale preavviso di diniego il ricorrente aveva presentato controdeduzioni confutando, in particolare, l'intervenuta prescrizione del diritto;

- con sentenza del -OMISSIS-il Tribunale di Roma ha accertato la responsabilità del Ministero della Salute per il contagio, accertando il diritto al risarcimento del danno da liquidarsi in separato giudizio;

- in data 9/10/2014 è sopraggiunta la nota del Commissario ad Acta designato dal TAR Lazio con la sentenza n. -OMISSIS-che negava l'accesso alla transazione in considerazione della preclusione prevista dall'art. 5, comma 2, del D.M. 4/5/2012, trattandosi di evento trasfusionale antecedente al 1978;

- tale provvedimento del Commissario ad Acta è stato impugnato dal ricorrente (unitamente ad altri soggetti) ed è stato annullato con sentenza del TAR Lazio n. -OMISSIS-passata in giudicato;

- tenuto conto dell'inerzia del Commissario ad Acta nel riesaminare la questione, il ricorrente (unitamente ad altri) in data 8/8/2018 lo ha diffidato a riscontrare la domanda di adesione alla transazione;

- nel frattempo è spirato il termine per accedere alla equa riparazione di cui all'art. 27 bis del d.l. 90/2014 il cui termine scadeva (dopo essere stato prorogato) il 31/12/2018;

- il ricorrente ha quindi proposto un nuovo ricorso per ottemperanza dinanzi al TAR Lazio;

- con il provvedimento del 5/2/2019, impugnato dinanzi al TAR, il Ministero della Salute ha comunicato che la domanda non poteva ritenersi accoglibile per decorso del termine di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) del D.M. 4/5/2012 conformemente a quanto ritenuto dall'Avvocatura Generale dello Stato, considerata l'inesistenza di alcun atto interruttivo del termine di prescrizione;

- il ricorrente ha proposto una transazione extra legem di analogo contenuto patrimoniale ma l'Amministrazione non ha fornito riscontro all'istanza.

9 - In assenza di riscontro alla proposta di transazione extra legem, l'appellante ha impugnato il diniego proponendo domanda di accertamento del diritto a stipulare la transazione, con richiesta di indennizzo e di risarcimento dei danni per il ritardo accumulato e per la lesione dell'affidamento, deducendo le seguenti censure:

- 1) eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria;
- 2) incompetenza, violazione del principio di legalità, nullità dell'atto impugnato;
- 3) violazione degli artt. 3 co. 4, 7, 8 e 10 bis l. 241/90;
- 4) violazione e/o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza del TAR Lazio, Sezione Terza Quater n. -OMISSIS-;
- 5) violazione dell'art. 1 co. 1 l. 241/90 e art 97 Cost.;
- 6) violazione dell'art. 1 co. 2 l. 241/90 e divieto di aggravio del procedimento, elusione del parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, reso all'esito dell'Adunanza del 19.02.2009;
- 7) violazione dell'art. 1 co. 1 l. 241/90 e dei principi di trasparenza, buon andamento e buona fede, nonché, violazione degli artt. 1175, 1337, 1338 e 1375 c.c.;
- 8) eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità.

Il Ministero della Salute si è costituito ritualmente chiedendo il totale rigetto delle indicate censure.

10 - Il TAR per il Lazio, Sezione Terza Quater, con sentenza n. -OMISSIS- ha respinto il ricorso, avendo "la giurisprudenza, sia amministrativa che civile, avuto in più occasioni modo di evidenziare l'insussistenza di un

diritto del soggetto danneggiato, e di un correlato obbligo dell'amministrazione, alla stipulazione delle transazioni ex L.-OMISSIS-". Il TAR ha osservato altresì che, mentre il provvedimento in data 09.10.2014, era stato annullato con sentenza n.-OMISSIS-avendo rigettato l'istanza di ammissione alla transazione in quanto l'evento dannoso si era prodotto in un periodo antecedente al 24.07.1978, il nuovo provvedimento impugnato aveva fatto seguito ad una più approfondita istruttoria e valutazione del caso in esame, pervenendo con adeguata motivazione ad un nuovo rigetto per ragioni e presupposti applicativi differenti. Pertanto, ha concluso il TAR, "l'amministrazione non ha né violato il giudicato di cui alla citata sentenza -OMISSIS-né ha posto in essere provvedimenti disegno contraddittorio rispetto a quelli in precedenza adottati". Neppure la decadenza dal beneficio indennitario secondo il TAR potrebbe essere imputata all'amministrazione, nonostante il superamento dei termini per la conclusione del procedimento "dato che la scelta tra le due opzioni – tra loro indipendenti, era unicamente rimessa alle scelte dell'istante che aveva dunque l'onere di valutarne la rispettiva convenienza nei termini stabiliti dalla legge". Infine, conclude il TAR, il ricorrente non avrebbe prodotto agli atti del giudizio alcun principio di prova, anche ai sensi dell'art.2697 c.c., nel senso della invocata interruzione della prescrizione stessa.

Più in particolare, Il TAR Lazio, Sezione Terza Quater, con Sent. n. -OMISSIS-, in sintesi:

ha respinto il primo motivo del ricorso id primo grado sul presupposto che la stipulazione delle transazioni ex l. 222 e 244/2007, come stabilito dal parere del Consiglio di Stato n. 13/2015, sono atti discrezionali e vengono autorizzate in base alle risorse disponibili che vengono ripartite sulla base della valutazione dell'Amministrazione;

ha respinto il secondo motivo di ricorso sul presupposto che il rigetto della

domanda, pur ancora motivato dalla circostanza che l'evento dannoso era avvenuto prima del 24.07.1978, non comportava la violazione del giudicato formatosi con la Sent. n. -OMISSIS-, essendo stato confermato all'esito di una più approfondita istruttoria volta ad accertare la insussistenza dei presupposti ex art. 5 co. 1 lett. a) e co. 2 D.M. 04.05.2012;

ha respinto il terzo motivo sul presupposto che la mancata comunicazione del preavviso di rigetto non risulta, per costante giurisprudenza, ostativa della legittimità del provvedimento finale e che il contenuto dell'atto non sarebbe comunque stato diverso da quello adottato;

ha respinto il quarto e il quinto motivo sul presupposto che la reiterazione dell'atto amministrativo annullato non trova ostacolo nel giudicato, potendo essere giustificata dalla rinnovazione (anche parziale) del provvedimento, ovvero da una nuova e più approfondita istruttoria, pertanto, l'Amministrazione non avrebbe violato il giudicato della citata sentenza n. -OMISSIS-;

ha respinto il sesto motivo sul presupposto che l'Avvocatura Generale dello Stato, portata a supportare le scelte decisionali delle amministrazioni con i propri pareri, ha espresso parere favorevole sulla correttezza dell'operato dell'intimata Amministrazione;

ha respinto il settimo motivo sul presupposto che, nonostante si siano protratti ingiustificatamente i tempi inerenti la durata del procedimento, la violazione dei termini per la sua conclusione non determina, di per sé, l'illegittimità del provvedimento finale ma fornisce piuttosto poteri sollecitatori all'istante (art. 2, co. 9 ter, l. 241/90) i quali possono anche culminare nella proposizione di una specifica azione giurisdizionale (artt. 31 e 117 c.p.a.); inoltre, il mancato accesso al beneficio dell'equa riparazione di cui all'art. 27 bis d.l. n. 90 del 2014, non potrebbe ritenersi imputabile alla dilatazione temporale del procedimento transattivo;

per ultimo ha respinto l'ottavo motivo di gravame sul presupposto che parte appellante non aveva prodotto prove che dimostrassero ex art. 2697 c.c. l'invocata interruzione della prescrizione.

11 - Con l'appello indicato in epigrafe, l'interessata impugna la predetta sentenza del TAR, proponendo domanda di accertamento del proprio diritto a stipulare la transazione e di condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni. Vengono dedotti, in particolare, i seguenti otto motivi di ricorso in appello:

- 1) incompetenza assoluta e violazione del principio di legalità, con conseguente nullità dell'atto impugnato (secondo motivo dell'originario ricorso);
- 2) violazione degli artt. 3 co. 4, 7, 8 e 10 bis della legge n. 241/90 (terzo motivo dell'originario ricorso);
- 3) violazione o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza del TAR per il Lazio n. -OMISSIS- (quarto motivo dell'originario ricorso);
- 4) violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241/90, dell'art. 97 Cost. e dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa e del giusto procedimento, eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti manifestazioni di volontà (quinto motivo dell'originario ricorso);
- 5) eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria (primo motivo dell'originario ricorso)
- 6) violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 241/90 e divieto di aggravio del procedimento, elusione del parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, reso all'esito dell'Adunanza Plenaria del 19.02.2009 (sesto motivo dell'originario ricorso);
- 7) violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241/90 e dei principi di trasparenza, buon andamento e buona fede, artt. 1175, 1337, 1338 e 1375 c.c. (settimo motivo dell'originario ricorso);



8) eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità (ottavo motivo dell'originario ricorso).

12 – Il Ministero della Salute si è costituito anche in appello per difendere la legittimità del proprio operato. Le parti hanno argomentato le rispettive difese mediante proprie memorie;

13 – Ai fini della decisione, il Collegio reputa necessaria una sintetica premessa inerente il quadro legislativo e regolamentare dell'impugnato provvedimento,

13.1 - Le leggi n. 222/2007 (art. 33) e 244/2007 (art. 2, comma 360) autorizzano il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a stipulare transazioni con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofiliaci ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusioni con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che avessero istaurato azioni di risarcimento ai sensi dell'art. 2043 ss. c.c..

13.2 - Con Decreto Ministeriale n. 132 del 28 aprile 2009 sono stati definiti i criteri utili a stipulare le transazioni con i soggetti indicati dal citato art. 33 l. n. 222/2007 e dall'art. 2, comma 360, della legge n. 244/2007; l'art. 5 di tale D.M. ha inoltre stabilito i parametri per regolare gli importi delle transazioni in base alle categorie di riferimento.

13.3- Ai fini dell'odierno giudizio rileva, inoltre, l'art. 5 del decreto ministeriale 4 maggio 2012, che al comma 1, lett. a), indica i limiti temporali entro i quali i soggetti legittimati devono proporre istanza transattiva prevedendo, in particolare, che non devono essere decorsi più di cinque anni tra la data di presentazione della domanda per l'indennizzo, di cui alla legge 25.02.1992 n. 210, e la notifica dell'atto di citazione da parte dei danneggiati viventi e che, al comma 2, individua i soggetti legittimati a

proporre istanza di indennizzo nei soggetti che hanno subito l'evento trasfusionale in data non anteriore al 24 luglio del 1978.

13.4 – Con il d.l. n. 90/2014 è stata, infine, prevista l'“equa riparazione per i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto o emoderivati infetti da vaccinazioni obbligatorie” che abbiano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva, di cui alla l. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010.

13.5 - Ebbene, nel caso in esame il Ministero della Salute aveva inizialmente denegato la domanda di ammissione alla transazione, ritenendo che l'appellante non possedesse i requisiti di cui all'art. 5, co. 1, lett. a) e co. 2 del D.M. 4.05.2012.

13.6 - Successivamente alla definizione del giudizio civile in primo grado, tutt'ora pendente dinanzi la Corte d'Appello di Roma, che aveva determinato il riconoscimento del risarcimento, oltre che la responsabilità per omessa vigilanza del Ministero della Salute, era sopraggiunta una comunicazione del commissario ad acta che negava l'applicazione della domanda transattiva in assenza del presupposto dell'art. 5 co. 2 D.M. 4.05.2012.

13.7 - Tale provvedimento veniva annullato con la sentenza n. -OMISSIS- dal Tar per il Lazio. Veniva quindi proposto ricorso in ottemperanza dall'appellante, ma nelle more il Ministero della Salute inoltrava una comunicazione, inerente alla domanda di accesso alla stipula della transazione, nella quale negava definitivamente l'accesso all'appellante, alla stregua dei requisiti elencati all'art. 5 comma 1 lett. a) e comma 2 D.M. 04.05.2012.

14 – In tale quadro, considera preliminarmente il Collegio che i numerosi motivi d'appello frammentano in realtà due diversi ordini di censure, le une rivolte a far valere la mancata considerazione, da parte del TAR, dei plurimi

vizi procedurali e formali che avrebbero caratterizzato il percorso seguito dall'amministrazione, nonché la mancata considerazione della illegittimità del diniego per l'indebita sovrapposizione del Ministero al nominato commissario ad acta; le altre rivolte, invece, a far valere la violazione di legge e del giudicato, la mancata considerazione dei vizi di sviamento dalla funzione pubblica esercitata e di irragionevolezza del diniego impugnato e, conseguentemente, la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, tutela dell'affidamento e buona fede.

14.1 – Le censure del primo ordine concernono, in particolare, numerose dedotte violazioni dell'obbligo di motivazione degli atti e del principio di partecipazione al procedimento amministrativo, nonché del giudicato formatosi su precedenti pronunce e della normativa riguardante il rapporto tra il potere dell'Amministrazione e gli atti già esercitati dal commissario ad acta.

14.2 - A tale ultimo riguardo, in particolare, viene contestata la circostanza che l'impugnato diniego sia stato adottato dall'Amministrazione e non dal nominato Commissario ad acta, venendo in rilievo l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha caratterizzato la figura del Commissario ad acta ed i suoi rapporti con l'Amministrazione, esaminata infine anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Infatti, la figura del commissario ad acta, come noto, è stata consacrata dall'art. 21 c.p.a. quale "ausiliario del giudice", segnando una evoluzione della più tradizionale impostazione che immedesimava il Commissario con l'Amministrazione, cui si sostituiva nell'adozione degli atti di natura discrezionale, impegnandola verso l'esterno quale organo straordinario dell'amministrazione. Gli articoli 114, comma 6, e 117, comma 4, che in materia di ottemperanza e di silenzio radicano la competenza del giudice della nomina sugli atti del commissario, confermano il ruolo del giudice

quale dominus degli effetti dei provvedimenti commissariali. (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 27/11/2018, n.6724). Secondo l'impostazione più tradizionale gli atti del commissario, proprio perché riferibili direttamente alla amministrazione, possono essere integrati, modificati o annullati in via di autotutela dall'amministrazione surrogata. Differentemente, il commissario quando si immedesima nel giudice quale suo ausiliario agisce in virtù di una sorta di mandato istituzionale atto a dare esecuzione alla sentenza (sul punto A. P. Cons. St., 14 luglio 1978, n. 23; Corte cost. 12 maggio 1977, n. 75). Tutto ciò per l'appellante comporta, da un lato, che le contestazioni sul contenuto dei provvedimenti commissariali appartengano alla competenza del giudice della nomina, il quale esercita su di essi un controllo "immanente" e, dall'altro, che un eventuale atto di "autotutela" da parte dell'amministrazione sconterebbe un'illegittimità in ragione della assoluta incompetenza dell'organo amministrativo. Secondo la predetta ricostruzione, l'amministrazione rimane titolare dei propri poteri anche successivamente alla nomina del commissario ad acta, ma viene dallo stesso definitivamente esautorata allorché quest'ultimo si insedi e provveda all'esercizio dei poteri ordinariamente spettanti all'amministrazione inadempiente, con la conseguenza che l'eventuale provvedimento dall'Amministrazione – adottato successivamente alla nomina del commissario- sarebbe affetto da nullità per difetto assoluto di attribuzione, esautorando il ruolo e la funzione del commissario ad acta, nominato per eseguire la procedura transattiva che l'appellante aveva diritto di conseguire secondo il giudicato di accoglimento sulle sue pretese formatosi sulla pronuncia del Tar per il Lazio n. -OMISSIS-.

14.3 – Il Collegio ritiene peraltro di potersi esimere da un'ulteriore esame della predetta questione (primo motivo d'appello, corrispondente al secondo motivo del ricorso di primo grado) e della conseguente

recentissima evoluzione giurisprudenziale, considerata la palese fondatezza delle ulteriori censure che verranno di seguito esaminate,

15 - Alla stregua di un criterio di efficacia sostanziale del principio costituzionale di tutela giurisdizionale, l'esame dovrà, infatti, prendere avvio dal secondo ordine di censure, volte a far valere la fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio, ed estendersi alle altre, volte invece a far valere solo la illegittimità o finanche la nullità del diniego, solo nel caso in cui le prime non si rivelino fondate.

16 - L'appello risulta, dunque, fondato relativamente alle censure concernenti il mancato apprezzamento, da parte del TAR, dei motivi del ricorso di primo grado volti a far valere la violazione di legge e del giudicato, l'irragionevolezza, la intrinseca contraddittorietà e quindi la manifesta ingiustizia dell'impugnato diniego, illegittimamente adottato, in violazione dei fondamentali principi di tutela dell'affidamento e della buona fede connaturati all'ordinamento nazionale e comunitario, sull'erroneo presupposto della carenza di due dei prescritti requisiti.

16.1 - In particolare, il diniego da ultimo impugnato è stato ritenuto dal giudice di primo grado innovativo a seguito di rinnovata istruttoria, e quindi non interdetto dalle precedenti pronunce e non affetto dalla dedotta contraddittorietà, solo in quanto la relativa motivazione è stata estesa alla affermata carenza del primo presupposto cui all'art. 5, comma 1, lett. a) D.M. 4.05.2012 "considerato che, allo stato non risulta un atto interruttivo del termine di prescrizione" e, quindi, alla connessa prescrizione ex art. 187 c.p.c. eccepita dall'Amministrazione.

16.2 - Al riguardo il Collegio, indipendentemente da ogni valutazione circa le opposte deduzioni concernenti la mancata eccezione di prescrizione da parte dell'Amministrazione nel primo giudizio instauratosi davanti al giudice civile e circa il valore interruttivo da riconoscere, secondo un

criterio di buona fede, alla volontà espressa nei molteplici atti adottati dall'interessata al fine di accedere al previsto indennizzo, considera quanto segue.

16.3 – Gli indennizzi in parola sono previsti e disciplinati da una disciplina di legge speciale (leggi n. 222/2007, art. 33, e 244/2007, art. 2, comma 360) che “autorizza il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a stipulare transazioni con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofiliaci ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusioni con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che avessero istaurato azioni di risarcimento ai sensi dell'art. 2043 ss. c.c.” e che impone l’“equa riparazione per i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto o emoderivati infetti da vaccinazioni obbligatorie” che abbiano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva, di cui alla l. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010”.

16.4 – I predetti plurimi interventi legislativi, adottati a seguito di una grave emergenza sanitaria che ha visto moltissimi pazienti del Servizio sanitario pubblico nazionale infettati a causa di inadeguati controlli sulle emotrasfusioni, rispondono, quindi, ad una evidente ratio equitativa, volta a contenere il conseguente -imponente e finanziariamente molto oneroso-contenzioso risarcitorio mediante la possibilità, per tutti gli interessati, di accedere in modo paritario ad un equo indennizzo, sottraendosi ai tempi, ai costi ed all'alea di un giudizio civilistico.

16.5 – Quindi, indipendentemente dalle considerazioni del giudice di primo grado secondo cui “la giurisprudenza, sia amministrativa che civile, ha avuto in più occasioni modo di evidenziare l'insussistenza di un diritto del soggetto danneggiato, e di un correlato obbligo dell'amministrazione, alla

stipulazione delle transazioni ex L.-OMISSIS-”, il giudice amministrativo deve prendere atto dell’avvenuto conferimento, all’Amministrazione, di una potestà pubblicistica, e quindi del potere-dovere di ristorare il danno indebitamente subito dai pazienti emotrasfusi, anche stipulando una transazione con ogni soggetto richiedente qualora lo stesso risulti oggettivamente compreso fra quelli danneggiati ed abbia formulato “domanda di risarcimento del danno ai sensi dell’art. 2043 ss. c.c.” ovvero abbia presentato “domanda di adesione alla procedura transattiva, di cui alla l. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010”.

16.6 – Alla luce della predetta previsione di legge speciale, risulta evidentemente ultroneo ogni diverso ed ulteriore limite prescrizionale o temporale previsto dalla normativa codicistica, discendendone la impossibilità di applicare la ordinaria disciplina prescrizionale per la parte in cui ciò impedirebbe di dare attuazione al chiaro disposto della citata previsione di legge speciale.

16.7 - Ne consegue che, in presenza di una domanda di risarcimento ex art. 2043 c.c. ritualmente proposta (e peraltro accolta dal Tribunale civile di primo grado) e di plurime domande di indennizzo reiteratamente proposte dall’interessata già prima dell’azione in giudizio, la previsione di cui al D.M. 04.05.2012, art. 5, comma 1, lett. a), non poteva ritenersi ostativa alla stipula della richiesta transazione mediante il richiamo a termini prescrizionali in realtà non applicabili alla fattispecie in esame

16.7 –Quanto al secondo presupposto ex art. co. 2 D.M. 04.05.2012 l’Amministrazione, ritenendo insussistente tale requisito, ha poi violato l’univoco giudicato ormai formatosi sulla questione del tempus in cui erano avvenute le trasfusioni, rendendo radicalmente nullo il diniego sotto altro profilo, per violazione del giudicato formatosi a seguito della citata sentenza n. -OMISSIS-.

16.8 - Non è quindi possibile individuare particolari ragioni ostative debitamente valutate dall'Amministrazione al fine di giustificare la non ammissione dell'appellante alla procedura transattiva.

16.9- I tempi e le modalità del diniego, opposto dopo il decorso dei previsti termini procedurali e pur dopo plurime pronunce del giudice civile e di quello amministrativo, anche in sede di ottemperanza, di accoglimento della domanda di ammissione dell'appellante, indipendentemente da ogni ulteriore valutazione di legittimità hanno poi determinato una situazione oggettivamente idonea a generare e poi violare un legittimo affidamento dell'appellante circa il buon esito della propria domanda, che ha certamente ostacolato la sua possibilità di avvalersi della ulteriore possibilità di transazione prevista dal citato decreto n. 90 del 2014 concretando il dedotto vizio di violazione del principio di buona fede di tutela dell'affidamento.

17 – Dalle pregresse considerazioni emerge l'irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione del Ministero intimato, essendo state messe in atto attività non coerenti con la necessità di realizzazione di interessi meritevoli quali quello di una malata talassemica, affetta da patologie causate dal sangue infetto trasfusogli, ad accedere alla procedura transattiva nel rispetto delle competenze e delle procedure espressamente previste dalla vigente legislazione.

17.1 – La descritta irragionevolezza dell'impugnato provvedimento e la conseguente ingiustizia delle sue conseguenze per l'appellante determinano altresì un giudizio di sviamento dalle funzioni istituzionali attribuite al Ministero dalle citate disposizioni di legge e di violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. nonché del generalissimo principio dell'ordinamento nazionale e di quello euro unitario di tutela dell'affidamento dell'appellante.



17.2 – Al riguardo, deve essere infine segnalato che questa stessa Sezione, con sentenza del 7 gennaio 2021, n.2324, ha accolto un ricorso collettivo di tenore analogo a quello del ricorso in esame, e per l'effetto ha ordinato al commissario ad acta già nominato “il riesame delle domande dei ricorrenti volte all'adesione alla procedura transattiva, superato l'ormai illegittimo parametro temporale alla stregua del quale non hanno accesso alla predetta procedura coloro per i quali risulti un evento trasfusionale anteriore al 24 luglio 1978” dichiarando dovuti gli interessi moratori, ritenuti soddisfattivi delle pretese risarcitorie.

18 – In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza deve essere accolto il ricorso di primo grado, dichiarando la nullità del diniego. Ne consegue l'obbligo del nominato commissario ad acta di riesaminare la domanda dell'odierna appellante, ammettendola alla procedura transattiva ai fini della corresponsione del previsto indennizzo, maggiorato degli interessi moratori quale importo forfettario di risarcimento del danno derivante dal colpevole ritardo dell'amministrazione, ove non risultino motivati profili ostativi specificamente riferiti alla carenza di requisiti soggettivi della singola richiedente diversi da quelli fatti oggetto del presente contenzioso.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza:

- annulla l'impugnato provvedimento di diniego del Ministero;
- ordina al nominato commissario ad acta di ammettere l'appellante alla richiesta procedura transattiva nei termini e alla condizioni di cui in

motivazione e di procedere in caso positivo alla liquidazione dell'indennizzo di legge;

-ordina altresì di computare su tale somma gli interessi di mora in accoglimento della domanda di risarcimento proposta dalla medesima appellante;

Condanna l'Amministrazione appellata a rifondere all'appellante le spese del grado del doppio grado che liquida in complessivi € 3.000,00 oltre accessori legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'amministrazione.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefania Santoleri**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lipari**

## IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.