

Publicato il 06/05/2021

N. 03533/2021REG.PROV.COLL.
N. 07619/2020 REG.RIC.



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 7619 del 2020, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Simone Lazzarini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Commissario Ad Acta 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.

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;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2021 il Cons. Raffaello Sestini e udito per le parti l'avvocato Simone Lazzarini;

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 -OMISSIS-, avente ad oggetto "Transazioni di cui alle leggi 29 novembre 2007, n.222 e 24 dicembre 2007, n.244– RIDAB prot. n.-OMISSIS-" nonché all'accertamento del proprio diritto di addivenire alla stipula della transazione *ex lege* nn. 222/2007 e 244/2007, 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 -OMISSIS- al -OMISSIS-; 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 affetta -OMISSIS-, per tutta la vita ha dovuto sottoporsi a -OMISSIS- a seguito delle quali ha contratto – a causa della -OMISSIS- – il -OMISSIS-. Ritenendo il Ministero della Salute responsabile per la mancata vigilanza dei procedimenti -OMISSIS-, 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 -OMISSIS-.

2 –L'appellante narra, in particolare, di aver ripetutamente ma inutilmente chiesto di accedere all'indennizzo 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 e di aver, inoltre, inutilmente proposto ulteriore domanda transattiva di analogo contenuto monetario.

3– Nel perdurante silenzio dell'amministrazione, l'appellante ha inoltre proposto azione risarcitoria dinanzi al Tribunale di Roma, seconda sezione civile (RG -OMISSIS-) contro il Ministero della Salute, ritenuto responsabile per omessa vigilanza. In tale sede l'appellante ha dedotto che il Ministero della Salute era decaduto dalla possibilità di eccepire l'eccezione di prescrizione ai sensi dell'art. 5 co. 1 lett. a) D.M. 04.05.2012, e con sentenza n. -OMISSIS- il Tribunale di Roma ha accertato la responsabilità per omessa vigilanza del Ministero della Salute, oltre che il diritto al risarcimento all'appellante da liquidarsi in separato giudizio.

4 – Successivamente, è stata inoltre proposta per mezzo dell'Associazione -OMISSIS-, di altre Associazioni di categoria e di molti interessati, *class action* dinanzi il TAR per il Lazio, al fine di poter accedere, ai sensi e per gli effetti

della legge n. 222 e 244/2007, alla procedura transattiva. Il relativo giudizio si è concluso con sentenza n. -OMISSIS- che ha così stabilito: *“deve concludersi per la sussistenza di un obbligo dell’Amministrazione resistente di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, in applicazione della previsione dell’art. 2, 1° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241 e del generale principio di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell’affidamento del privato. (...) Peraltro, siffatto obbligo non può venir meno in ragione della mancata emanazione del decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze previsto dall’art. 5 del d.m.04.05.2012”*.

5 - Il Ministero della Salute non ha però ottemperato alle predette pronunce e non ha riscontrato come dovuto le singole domande di accesso alla transazione, così determinando la successiva nomina, con sentenza n. -OMISSIS-, di un commissario *ad acta* incaricato di riscontrare in via definitiva tali domande.

6 - In data -OMISSIS- la stessa Amministrazione resistente (e non il Commissario) ha però comunicato un preavviso di rigetto del seguente tenore: *“con riferimento alla domanda di adesione alla procedura transattiva indicata in oggetto per l’accesso alla fase successiva di stipula delle singole transazioni si rappresenta che la domanda non è accoglibile in quanto risulta che sia decorso il termine di cui all’art. 5 comma 1 lett. a) del D.M. 04.05.2012 ed inoltre non risulta che l’evento -OMISSIS- rientri nell’ipotesi di cui all’art. 5 comma 2 del D.M. 04.05.2012.”* Successivamente, il commissario *ad acta* nominato dal TAR per il Lazio con la sopracitata Sent. n. -OMISSIS-, in data -OMISSIS- ha comunicato il diniego della domanda di transazione affermando che *“con riferimento al preavviso di cui alla nota -OMISSIS- del -OMISSIS-, preso atto che le controdeduzioni presentate dalla S.V. non contengono ulteriori elementi utili ai fini dell’applicazione dell’art. 5 c. 2 del D.M. 04.05.2012, si rappresenta che la domanda di adesione alla procedura transattiva indicata in oggetto per l’accesso alla successiva fase*

di stipula delle singole transazioni è da ritenersi non accolta (..) i moduli transattivi si applicano ai soggetti che abbiano presentato istanze per le quali risulti un evento - OMISSIS- - accertato da una sentenza o, in mancanza, nell'ordine, dal parere dell'ufficio medico legale, dal verbale della Commissione medica ospedaliera, dal parere emesso dall'ufficio medico legale ai soli fini transattivi - non anteriore al 24 luglio 1978, data di emanazione della circolare ministeriale n. 68 che rende obbligatoria la ricerca dell'antigene (...) -OMISSIS-”.

7 - Avverso tale comunicazione l'appellante ha proposto un nuovo gravame dinanzi al Tar per il Lazio, ed il giudizio si è concluso con la sentenza n. - OMISSIS- di accoglimento. Di conseguenza è stata annullata la disposta esclusione stabilendosi, inoltre, che la decisione fosse comunicata anche al commissario *ad acta*, sottoscrittore dei provvedimenti di esclusione annullati. A seguito dell'inerzia del commissario *ad acta*, l'appellante aveva inoltrato diffida stragiudiziale, il cui termine di 30 giorni era decorso infruttuosamente comportando, altresì, lo spirare dei termini di cui all'art. 27 *bis* del d.l. 24.06.2014 n. 90 per proporre domanda di accesso al beneficio della c.d. “equa riparazione”.

8 – E' seguito un nuovo ricorso per inottemperanza avverso l'inerzia del commissario *ad acta* , ma al contempo è sopraggiunto, senza preavviso di rigetto, il diniego definitivo del Ministero della Salute alla domanda di transazione, del seguente tenore: “*con riferimento alla domanda di adesione indicata in oggetto, per l'accesso alla successiva fase di stipula delle singole transazioni si conferma che la predetta domanda non è accoglibile in quanto risulta essere decorso il termine di cui all'art. 5 c.1 lett. a) del D.M. 04.05.2012 (..) considerato che, allo stato non risulta un atto interruttivo del termine di prescrizione*”. Al dichiarato fine di evitare ulteriori azioni, l'appellante ha presentato proposta di transazione extra legem di analogo contenuto patrimoniale, evidenziando che nel medesimo periodo, lo stesso Ministero aveva formulato proposte di

transazione a soggetti che versavano nella medesima posizione processuale e sostanziale

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 -OMISSIS-;
- 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.222/2007 e 244/2007”. Il TAR ha osservato altresì che, mentre il provvedimento in data -OMISSIS-, 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 n.-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. -OMISSIS-, 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 -OMISSIS- (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 - OMISSIS- 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 - OMISSIS- 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 -OMISSIS-*” 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 sopra indicati frammentano in realtà due diversi ordini di censure, le une rivolte a far valere la mancata considerazione, da parte del TAR, dei plurimi vizi procedimentali 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 il suo rapporto con l'Amministrazione, recentemente esaminati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

14.3 – Il Collegio ritiene peraltro di potersi esimere dall'esame delle predette questioni (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 dedotta in giudizio, ed estendersi alle altre, volte invece a far valere solo la illegittimità 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 dalle deduzioni di parte appellante circa la mancata eccezione di prescrizione da parte dell'Amministrazione nel primo giudizio instauratosi davanti al giudice civile e circa il valore interruttivo da riconoscere 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 - OMISSIS- che avessero istaurato azioni di risarcimento ai sensi dell'art. 2043 ss. c.c.” e che impone l’“equa riparazione per i soggetti -OMISSIS-” 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 -OMISSIS-, 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, 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 -OMISSIS-, 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 prescrizione o temporale previsto dalla normativa codicistica, discendendone la impossibilità di applicare la ordinaria disciplina prescrizione 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 in ogni caso 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 -OMISSIS-, 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 procedimentali e pur dopo plurime pronunce del giudice civile e di quello amministrativo, anche in sede di ottemperanza, di accoglimento della domanda dell'appellante, hanno poi determinato una situazione oggettivamente idonea a generare e poi violare un suo legittimo affidamento circa il buon esito della propria domanda, che ha certamente ostacolato la 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 -OMISSIS-, 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 -OMISSIS-, 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 -OMISSIS- 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, annullando l'impugnato 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 del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza, nella misura liquidata 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 resistente alle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in Euro 3.000,00 (tremila) oltre ad IVA, CPA ed accessori.

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:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO