

TAR Lazio – Sezione III-quater – sentenza n. 5762 del 17 maggio 2021

NON È GIUSTIFICABILE L'INERZIA DEL MINISTERO NEL RISARCIRE I SOGGETTI DANNEGGIATI DA VACCINAZIONI OBBLIGATORIE, EMOTRASFUSIONI ED EMODERIVATI INFETTI

Una simile inerzia della pubblica amministrazione, come affermato dal Consiglio di Stato, si rivela “tanto più biasimevole, e meritevole di tutela anche nella forma dell’azione contro il silenzio, quanto più si consideri che la Corte europea dei diritti dell’uomo a più riprese – v., da ultimo, la sentenza del 14 gennaio 2016, ric. 68060/12, D.A. e autres c. Italia – ha stigmatizzato le disfunzioni sistemiche dell’ordinamento italiano nel risarcire i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, emotrasfusioni ed emoderivati infetti (cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 giugno 2018, n. 3512)”: di qui la presenza di elementi idonei a far propendere per una valutazione di non manifesta inammissibilità della domanda di riconoscimento a suo tempo formulata.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8932 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da - *OMISSIS* -, rappresentati e difesi dagli avvocati Anton Giulio Lana, Mario Melillo, Valentina Rao, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

- *OMISSIS* - non costituito in giudizio;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'ottenimento dell'ordine, rivolto alle Amministrazioni resistenti, di provvedere alla conclusione dei procedimenti di cui ai provvedimenti:

- a. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 13), per gli eredi del signor – *OMISSIS* -, con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 14);

- b. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 15), per gli eredi del signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla

transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 16);

- c. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 17), del signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 18);

- d. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 19), per gli eredi della signora – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - dalla sig.ra – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 20);

- e. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 21), per gli eredi della signora – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - dalla sig.ra – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 22);

- f. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 23), per gli eredi del piccolo – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - dai sig.ri – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 24);

- g. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 25) per il signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data 0 – *OMISSIS* - dai sig.ri – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data 0 – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. (cfr. doc. n. 13));

- h. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 27), per il signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - dai sig.ri – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali

li “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 28);

- i. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 29), per il signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 30);

- l. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 31), per la signora – *OMISSIS* -, in proprio e in qualità di erede di – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 32);

- m. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 33), per il signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 34);

- n. - protocollo n. – *OMISSIS* - (cfr. doc. n. 35), per il signor – *OMISSIS* - emesso e sottoscritto dalla Dott.ssa – *OMISSIS* - con il quale la nominata Commissaria ad acta, - *OMISSIS* -, accoglieva la domanda presentata in data – *OMISSIS* - dal sig. – *OMISSIS* - e ne disponeva l'ammissione alla transazione prevista dalla normativa del 2007 e successive disposizioni ministeriali “[...] la domanda di adesione presentata in data – *OMISSIS* - rientra in quanto previsto dall'art. 5 del D.M. 4 maggio 2012 per l'applicazione dei moduli transattivi” (cfr. doc. n. 36);

1. con la nomina di un Commissario ad acta che disponga il pagamento delle somme riferite alla sopra indicata transazioni quantificato per € 619.748,28 PER I FAMILIARI DEI SOGGETTI DECEDUTI ED € 464.811,21 PER I SOGGETTI DANNEGGIATI VIVENTI.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da – *OMISSIS* - - *OMISSIS* - il 28.01.2021:

Nullità o, in subordine, annullamento dei seguenti provvedimenti:

- provvedimento prot. n. – *OMISSIS* -);

- provvedimento prot. n. – *OMISSIS* -).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2021 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Riferiscono le parti ricorrenti:

- a) di essere affetti da thalassemia major e, per tale ragione, di essersi sottoposti a terapia trasfusionale;
- b) di avere nel corso degli anni contratto epatite cronica HCV positiva ed HIV;
- c) Ritenendo che le patologie contratte fossero causalmente riconducibili ad un comportamento doloso o colposo associato al trattamento sanitario subito, di avere agito giudizialmente in sede civile contro il MINISTERO DELLA SALUTE per ottenere il risarcimento dei danni subiti. I giudizi risarcitori sono tuttora pendenti;
- d) Successivamente all'avvio dell'azione risarcitoria in sede civile, di avere manifestato allo stesso MINISTERO DELLA SALUTE l'intenzione di aderire alla procedura per la definizione transattiva delle controversie pendenti ai sensi e per gli effetti delle leggi n. 222 del 2007 e n. 244 del 2007. Le relative domande di adesione alla transazione inoltrate al MINISTERO DELLA SALUTE sarebbero state inoltrate nel termine legalmente prescritto;
- e) dopo un primo contenzioso davanti a questo TAR per il silenzio rifiuto, sfociato anche in diversi accoglimenti da parte del nominato commissario ad acta, di avere inoltrato al suddetto Ministero ulteriore diffida ad adempiere (tutte tra il – *OMISSIS* -).

Stante la persistente inerzia della suddetta amministrazione statale (a decorrere naturalmente dalla nuova domanda in data – *OMISSIS* -) veniva dunque interposto gravame, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. (ricorso avverso il silenzio della PA) per violazione in sostanza dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990. Si chiedeva inoltre il ristoro dei danni subiti per un importo pari a 20 mila euro.

Si costituiva in giudizio il Ministero della salute per chiedere il rigetto del gravame.

Con atto di motivi aggiunti, il ricorrente – *OMISSIS* - e gli eredi del ricorrente – *OMISSIS* - impugnavano inoltre i relativi provvedimenti di diniego nelle more del giudizio adottati dall'intimata amministrazione statale.

Alla camera di consiglio del 4 maggio 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi del decreto-legge n. 137 del 2020, il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

In ordine ai motivi aggiunti (ricorrenti – *OMISSIS* - ed eredi – *OMISSIS* -) va innanzitutto disposta conversione del rito da camerale ad ordinario, ai sensi dell'art. 32 c.p.a., e la conseguente fissazione di una udienza di merito, come da dispositivo.

Quanto ai restanti ricorrenti, come affermato dalla giurisprudenza (cfr.: TAR Lecce, 8 febbraio 2007, n. 371) l'esame di questo Tribunale amministrativo dovrà articolarsi in due momenti:

- a) appurare se effettivamente ricorra nel caso di specie un comportamento inerte della p.a.;
- b) verificare che lo stesso comportamento non sia giustificato dalla manifesta infondatezza (o assurdit , genericit , etc.) dell'istanza formulata dal privato.

Quanto al punto sub a) deve rilevarsi come, a fronte delle plurime diffide inoltrate dal ricorrente, non risulta che il Ministero della salute abbia concluso, nei termini quanto meno previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, alcun procedimento amministrativo. N  risulta che, in subie-

cta materia, il MINISTERO DELLA SALUTE si sia mai dotato di alcun regolamento interno indicante la durata massima del procedimento introdotto con tale domanda: di qui la applicazione di quanto previsto in via generale e residuale dall'art. 2 della legge n. 241/1990 secondo cui la durata massima del procedimento amministrativo non può eccedere i 90 giorni. Termine questo ampiamente superato nel caso di specie.

Quanto al punto sub b) va invece osservato che una simile inerzia della pubblica amministrazione, come affermato dal Consiglio di Stato, si rivela "tanto più biasimevole, e meritevole di tutela anche nella forma dell'azione contro il silenzio, quanto più si consideri che la Corte europea dei diritti dell'uomo a più riprese – v., da ultimo, la sentenza del 14 gennaio 2016, ric. 68060/12, D.A. e autres c. Italia – ha stigmatizzato le disfunzioni sistemiche dell'ordinamento italiano nel risarcire i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, emotrasfusioni ed emoderivati infetti (cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 giugno 2018, n. 3512)": di qui la presenza di elementi idonei a far propendere per una valutazione di non manifesta inammissibilità della domanda di riconoscimento a suo tempo formulata. Si veda in tale direzione, del resto, quanto già stabilito dalla giurisprudenza amministrativa (si vedano, in particolare, TAR Puglia, Sede di Lecce, sentenza n.380/2011; TAR Veneto, sentenza n. 961/2013; TAR Campania, sentenza n. 2429/2014).

Alla luce di quanto esposto e precisato il presente ricorso avverso il silenzio rifiuto merita dunque accoglimento, conseguendone la necessità che sia irrogato un ordine di provvedere espressamente sull'istanza del ricorrente.

In conclusione si ritiene di ordinare all'intimata amministrazione statale di concludere il procedimento in esame nel termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione/notificazione della presente sentenza.

In difetto si nomina sin da ora il Segretario Generale del Ministero della Salute, il quale provvederà in luogo dell'amministrazione intimata in caso di infruttuoso scadere del termine di cui sopra. Quanto alla domanda di risarcimento si osserva che, per giurisprudenza costante: "L'art. 2-bis, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241 prevede la possibilità di risarcimento del danno da ritardo/inerzia dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé e per sé, bensì per il fatto che la condotta inerte o tardiva dell'amministrazione sia stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato che, con la propria istanza, ha dato avvio al procedimento amministrativo; il danno prodottosi nella sfera giuridica del privato, e del quale quest'ultimo deve fornire la prova sia sull'an che sul quantum, deve essere riconducibile, secondo la verifica del nesso di causalità, al comportamento inerte ovvero all'adozione tardiva del provvedimento conclusivo del procedimento, da parte dell'amministrazione; e ciò sempre che, nell'ipotesi ora considerata, la legge non preveda, alla scadenza del termine previsto per la conclusione del procedimento, un'ipotesi di silenzio significativo" (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 1° dicembre 2020, n. 7622).

Alla luce di quanto appena riportato la domanda risarcitoria deve dunque essere respinta, non avendo la difesa di parte ricorrente fornito la prova del danno subito dai ricorrenti per effetto del suddetto ritardo.

Le spese del presente giudizio vanno poste a carico dell'Amministrazione soccombente e vengono liquidate come da dispositivo. Con distrazione delle stesse in favore dei procuratori dichiaratisi anticipatari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Terza quater), pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina all'amministrazione di provvedere con atto espresso entro e non oltre 90 giorni dalla comunicazione/notificazione della presente decisione.

Nomina sin da ora il Segretario Generale del Ministero della salute quale commissario ad acta deputato, in caso di infruttuosa scadenza del termine di cui sopra, alla esatta esecuzione della presente decisione.

Rigetta l'istanza risarcitoria

Dispone la conversione del rito, quanto ai ricorrenti – *OMISSIS* - ed eredi – *OMISSIS* -, e fissa la pubblica udienza del 9 novembre 2021 per la prosecuzione nel merito di tale parte di controversia.

Condanna l'amministrazione soccombente alla rifusione delle spese di lite, da quantificare nella complessiva somma di euro 3.000 (tremila/00), oltre IVA e CPA. Con distrazione delle stesse in favore dei procuratori dichiaratisi anticipatari.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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.

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

Riccardo Savoia,	Presidente
Massimo Santini,	Consigliere, Estensore
Roberto Vitanza,	Consigliere