



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

GIACOMO TRAVAGLINO	Presidente
LINA RUBINO	Consigliere
CHIARA GRAZIOSI	Consigliere
ENZO VINCENTI	Consigliere-Rel./Est.
MARCO DELL'UTRI	Consigliere

Oggetto:

RESPONSABILITA'
SANITARIA
Ud.02/12/2022 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 34582/2019 R.G. proposto da:
MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso *ex lege* dall' (omissis)
presso i cui uffici è legalmente domiciliato in (omissis)
;

-ricorrente-

contro

(omissis) domiciliato *ex lege* in (omissis)
(omissis)
rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis)
;

-controricorrente-

avverso la SENTENZA di CORTE D'APPELLO CATANIA n. 1962/2019
depositata il 11/09/2019.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio dei oz/
dal Consigliere ENZO VINCENTI.

FATTI DI CAUSA

1. - Con ricorso affidato a quattro motivi, il Ministero della salute ha impugnato la sentenza della Corte di appello di Catania, resa pubblica in data 11 settembre 2019, che, in accoglimento del gravame proposto da (omissis) (omissis) formava della decisione del Tribunale della medesima Città e condannava il Ministero della salute al pagamento, in favore del medesimo (omissis) della somma di euro 90.146,00, oltre accessori, a titolo di danno non patrimoniale patito in conseguenza dell'invalidità permanente del 20% residuatagli a seguito di vaccinazione antipoliomelitica alla quale era stato sottoposto il 29 maggio 1959.

1.1. - La Corte territoriale, a fondamento della decisione (e per quanto ancora rileva in questa sede), osservava: a) come già ritenuto dal Tribunale sulla scorta dell'espletata c.t.u. medico-legale, il vaccino utilizzato sul (omissis) il 29 maggio 1959 era di tipo IPV (Salk), "ossia un vaccino completamente sicuro a cui non può conseguire la VAPP (cioè, la polio paralitica associata a vaccinazione ovvero paralisi flaccida acuta)"; b) tuttavia, i sanitari eseguirono la vaccinazione nonostante la presenza di uno stato febbrile probabilmente riconducibile ad un "virus poliomielitico naturale già presente all'interno del suo organismo" (c.d. "virus selvaggio"), per cui la vaccinazione stessa aveva costituito la concausa degenerativa del decorso naturale di una poliomielite anteriore acuta non paralitica, già contratta, in poliomielite paralitica grave; c) diversamente da affermato dal Tribunale (che aveva rigettato la domanda risarcitoria proposta nei confronti del Ministero della salute in quanto erano da reputarsi responsabili soltanto i sanitari per la somministrazione del vaccino senza "accertamenti sulle condizioni di salute e anamnestiche del (omissis) la responsabilità dell'evento lesivo era, invece,



imputabile al Ministero convenuto, poiché - se i sanitari,
**"avrebbero dovuto assolutamente astenersi dalla pratica vaccinale
in presenza di uno stato febbrile che ben poteva derivare da
infezione da virus poliomielitico selvaggio" - "solo nel 1967, con
colpevole ritardo, il Ministero emanò il D.M. 25 maggio 1967
"Disposizioni relative alla quantità e tipo di vaccino
antipoliomielitico", con il quale espressamente si prescriveva che la
vaccinazione contro la poliomielite era "temporaneamente sospesa
nei confronti dei soggetti che presentano manifestazioni di malattia
acuta, febbrile o diarrea e dovrà essere ripresa appena scomparso
lo stato di controindicazione".**

**2. - Alfio Consolato (omissis) ha resistito con controricorso,
illustrato da memoria.**

RAGIONI DELLA DECISIONE

**1. - Con il primo mezzo è dedotto il "(d)ifetto di
legittimazione passiva del Ministero in ordine ai danni, che semmai
erano da addebitare al Servizio sanitario di vaccinazione, che ha
somministrato il vaccino nonostante la esistenza di uno stato
febbrile dell'attore", non essendo esso Ministero - come
tempestivamente dedotto in giudizio intervenuto nella concreta
somministrazione della vaccinazione.**

1.1. - Il motivo è infondato.

**Giova, anzitutto, rammentare la differenza che intercorre tra
la legittimazione *ad causam* (attiva e passiva) e la titolarità (attiva
e passiva) del rapporto controverso.**

**La prima si ricollega al principio dettato dall'art. 81 c.p.c.,
secondo il quale nessuno può far valere nel processo un diritto
altrui in nome proprio fuori dei casi espressamente previsti dalla
legge e comporta - trattandosi di materia attinente al
contraddittorio e mirandosi a prevenire una sentenza *inutiliter data*
- la verifica, anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo (con
il solo limite della formazione del giudicato interno sulla questione)**



e in via preliminare al merito, della coincidenza del PatriSigià-acgiti?iv
convenuto con i soggetti che, secondo la legge che regola il
rapporto dedotto in giudizio, sono destinatari degli effetti della
pronuncia richiesta (tra le tante, Cass., S.U., 23 agosto 1973, n.
2378; Cass., S.U., 9 febbraio 2012, n. 1912; Cass., S.U., 16
febbraio 2016, n. 2951).

La seconda - la titolarità della posizione soggettiva, attiva o
passiva, vantata in giudizio - è un elemento costitutivo della
domanda ed attiene al merito della decisione, in quanto
concernente l'accertamento in concreto della effettiva titolarità di
quella posizione, investendo, quindi, i requisiti di accoglibilità o
meno della domanda e, perciò, la sua fondatezza (tra le tante,
Cass., 10 maggio 2010, n. 11284 e la citata Cass., S.U., n.
2951/2016).

Sicché, la titolarità passiva del rapporto dedotto in giudizio
attiene alla identificabilità del soggetto tenuto alla prestazione
richiesta e il relativo difetto (o sussistenza) investe il merito della
controversia.

Come puntualmente rilevato dalla citata Cass., S.U., n.
2951/2016, "(i)n molti casi si parla di legittimazione ad agire, ma
impropriamente, in quanto il problema è diverso, attiene al merito
della causa e riguarda non la prospettazione ma la fondatezza della
domanda: si tratta di stabilire se colui che vanta un diritto in
giudizio ne sia effettivamente il titolare". E tanto vale,
specularmente, per la posizione di chi rivesta la posizione di titolare
passivo del rapporto giuridico dedotto in giudizio, ossia se questi
effettivamente sia il soggetto tenuto alla prestazione vantata
dall'attore.

1.1.1. - Il (omissis) ome risulta dalla sentenza impugnata
(p. 2) e dallo stesso ricorso (p. 2), ha convenuto in giudizio il
Ministero della salute per sentirlo dichiarare responsabile ai sensi
dell'art. 2043 c.c. per aver violato i "suoi doveri istituzionali di



programmazione, indirizzo e coordinamento, sorveglianza e vigilanza in materia di sanità pubblica, colposamente o
vigilare sulla sicurezza del vaccino, sulla sussistenza di eventuali controindicazioni alla vaccinazione, di specificare quali tipi di accertamenti dovevano compiersi sui ceppi vaccinali per eliminare e/o ridurre al minimo il rischio di lesione della integrità psicofisica per complicanze legate al vaccino" (così p. 2 del ricorso).

Doveri istituzionali che, già all'epoca dei fatti per cui è causa (vaccinazione del 28 settembre 1959), sussistevano *ex lege* in capo all'allora Ministero della sanità, in forza dell'art. 1 della legge n. 286 del 1958, che attribuiva ad esso "il compito di provvedere alla tutela della salute pubblica", di "sovrintendere ai servizi sanitari svolti dalle amministrazioni autonome dello Stato e dagli enti pubblici, provvedendo anche ad emanare, per la tutela della salute pubblica, istruzioni obbligatorie per tutte le amministrazioni pubbliche che provvedono a servizi sanitari".

E', dunque, evidente la infondatezza della doglianza, che pone in discussione, piuttosto, la titolarità della posizione passiva di esso Ministero convenuto, ossia la sua effettiva responsabilità per l'evento lesivo, e non già la legittimazione passiva che, invece, è stata correttamente ritenuta sussistente in forza della anzidetta prospettazione attorea.

2. - Con il secondo mezzo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 c.c., 115 e 116 c.p.c., per "insussistenza di qualsiasi responsabilità omissiva" del Ministero della salute.

La Corte territoriale, nel reputare responsabile esso Ministero per non aver, nel 1959, fornito indicazioni alle strutture del Servizio sanitario sulla astensione da vaccinazione antipoliomielite "in presenza di stato febbrile del bambino", non avrebbe tenuto conto, come invece "ritenuto correttamente dal Tribunale" in base alle risultanze istruttorie, che "il tipo di vaccino SALK utilizzato nel caso



di specie, contenente un vaccino inattivato, non era in grado di provocare una poliomielite anteriore acuta" e, pertanto, sarebbe illogica la deduzione del giudice di appello sul fatto che esso Ministero "avrebbe dovuto fornire indicazioni operative sui pericoli del vaccino antipoliomielite di tipo SALK".

2.1. - Il motivo è inammissibile.

Con esso, infatti, non è colta appieno, e dunque non ha trovato specifica impugnazione, la effettiva *ratio decidendi* che sorregge la sentenza impugnata, la quale (cfr. sintesi al § 1.1. dei "Fatti di causa" e pp. 3/5 e 7/9 della sentenza di appello) non ha affatto negato, ma anzi ha ribadito quanto dal Tribunale già accertato in base alle risultanze della c.t.u. medico-legale: cioè, che all'epoca della vaccinazione del (omissis) [28 settembre 1959) il vaccino utilizzato fosse quello di tipo SALK, "ossia un vaccino completamente sicuro a cui non può conseguire la VAPP (cioè, la polio paralitica associata a vaccinazione ovvero paralisi flaccida acuta)".

Ma lo stesso Tribunale - come evidenziato dalla Corte territoriale (e come risulta dalla sentenza di primo grado trascritta in ricorso: cfr. segnatamente pp. 11/16) - aveva accertato che i sanitari eseguirono la vaccinazione nonostante la presenza di uno stato febbrile probabilmente riconducibile ad un "virus poliomielitico naturale già presente all'interno del suo organismo" (c.d. "virus selvaggio") e, dunque, in presenza di "un'assoluta controindicazione alla pratica vaccinale" (cfr. p. 4 della sentenza di appello e p. 13 del ricorso), per cui la vaccinazione stessa aveva costituito la concausa degenerativa del decorso naturale di una poliomielite anteriore acuta non paralitica, già contratta, in poliomielite paralitica grave.

Il Tribunale aveva, però, rigettato la domanda proposta dal (omissis) nei soli confronti del Ministero della salute per aver ritenuto responsabile unicamente il personale della ULSS, "posto



**che la preparazione e somministrazione del vaccino non è stata
eseguita, come richiesto, dopo aver eseguito accertamenti sulle
condizioni di salute e anamnestiche del (omissis) consentendo la
somministrazione del vaccino ad un bambino a rischio, effettuata in
maniera affrettata ed illegittima" (p. 5 sentenza di appello; p. 15
ricorso)", escludendo, quindi, che sussistesse la prova della
responsabilità diretta del Ministero per la colposa omissione, tra
l'altro, nella vigilanza sulla sicurezza del vaccino e "sulla
sussistenza di controindicazioni alla vaccinazione" (p. 15 ricorso).**

**Dal canto suo, la Corte territoriale ha, invece, affermato che
la responsabilità dell'evento lesivo era da imputare al Ministero
convenuto, poiché - se, come accertato dal Tribunale, i sanitari, nel
1959, "avrebbero dovuto assolutamente astenersi dalla pratica
vaccinale in presenza di uno stato febbrile che ben poteva derivare
da infezione da virus poliomielitico selvaggio" - il Ministero aveva
emanato "solo nel 1967, con colpevole ritardo, ... il D.M. 25 maggio
1967", recante "Disposizioni relative alla quantità e tipo di vaccino
antipoliomielitico", con il quale espressamente si prescriveva che la
vaccinazione contro la poliomielite era "temporaneamente sospesa
nei confronti dei soggetti che presentano manifestazioni di malattia
acuta, febbrile o diarrea e dovrà essere ripresa appena scomparso
lo stato di controindicazione".**

**Tale convincimento del giudice di appello, che fonda la
decisione di accoglimento della pretesa risarcitoria ex art. 2043 c.c.
in ragione dell'accertamento non solo degli elementi oggettivi
dell'illecito, ma anche di quello soggettivo della colpa in capo al
Ministero della salute, non è stato fatto oggetto di specifica
censura, essendosi il ricorrente limitato - come detto - ai rilievi
sulla non pericolosità del vaccino di tipo SALK.**

**Né l'aver il Ministero della salute trascritto in ricorso la
motivazione resa dal Tribunale (che esclude, come detto, esservi
prova della colpa del Ministero; peraltro, senza dare conto delle**



risultanze probatorie a sostegno della decisione) sodcgraeg ir t i
modo l'onere di specificità della doglianza di violazione di legge
proposta, poiché - al di là dell'inammissibile confezionamento della
denuncia tramite il mero rinvio alla motivazione del primo giudice -
il diverso convincimento della Corte di appello è espresso in
conformità al principio per cui la responsabilità colposa del
Ministero è da ravvisare (anche) nell'omessa emanazione, a tutela
della salute pubblica, di istruzioni obbligatorie per tutte le
amministrazioni pubbliche che provvedono a servizi sanitari,
mentre l'accertamento in concreto (effettuato in positivo dal
giudice di secondo grado) di tale condotta colposa - che rimane
compito riservato al giudice del merito - non è stato censurato nei
limiti del sindacato consentito a questa Corte in ordine alla *quaestio*
***facti*, ossia come omessa esame di fatto, storico, decisivo discusso**
dalle parti, ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c.

3. - Con il terzo mezzo è prospettata, ai sensi dell'art. 360,
primo comma, n. 4, c.p.c., nullità della sentenza per omessa
pronuncia, per aver la Corte territoriale "completamente omesso di
esaminare" l'eccezione di esso Ministero sul fatto che "il tipo di
vaccino SALK non era in grado di provocare l'insorgere di una
poliomielite acuta, così come avvenuto nel caso di specie".

4. - Con il quarto mezzo è dedotta, ai sensi dell'art. 360,
primo comma, n. 5, c.p.c. "(o)messa pronuncia", per non aver il
giudice di appello "dato conto delle eccezioni e deduzioni di parte
convenuta che ... aveva espressamente negato qualsiasi
responsabilità per omissione di vigilanza e controllo per i danni
derivati da un virus inattivato, come quello nel concreto utilizzato
(vaccino SALK)".

4.1. - Il terzo e quarto motivo - che possono essere
esaminati congiuntamente - sono inammissibili alla luce delle
considerazioni già espresse in sede di scrutinio del secondo motivo,
le quali, in forza dell'evidenziato tenore della effettiva *ratio*



decidendi **della sentenza di appello, elidono di per** **"omissioni" di pronuncia e/o di esame (e ciò, quindi, anche prescindendo dal rilievo di inammissibilità che discende non solo dalla circostanza che le censure sono dedotte in palese violazione dei principi di specificità e/o di localizzazione processuale di cui all'art. 366, primo comma, n. 4 e n. 6, c.p.c., ma anche dal fatto che esse non sono affatto riconducibili alle tipologie dei vizi prospettati).**

5. - Il ricorso va, dunque, rigettato e il Ministero ricorrente condannato al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, come liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 4.200,00, per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00, ed agli accessori di legge.

Dispone che, in caso di utilizzazione della presente sentenza in qualsiasi forma, per finalità di informazione scientifica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi del controricorrente riportati nella sentenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte Suprema di cassazione, il 2 dicembre 2022.

Il Presidente
(Giacomo Travaglino)

