

Svolgimento del processo

Con sentenza del 21 gennaio 2005 la Corte d'Appello di Milano confermava la decisione del Tribunale nella parte un cui aveva accolto la domanda proposta da B.C. contro il Ministero della salute onde ottenere l'indennizzo di cui alla *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1* integrato dalla somma di cui al successivo art. 2, comma 2.

La Corte riformava in altra parte la decisione di primo grado, ritenendo non dovuti l'assegno una tantum di cui alla detta *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 2*, seconda parte, spettante solamente ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, nonché la rivalutazione annuale sulla detta somma integrativa. Essa non riteneva infine che al B. fosse dovuto un risarcimento da ritardata esecuzione della sentenza di primo grado, che in appello era stata in gran parte riformata.

Contro questa sentenza ricorrono per Cassazione il Ministero della salute in via principale ed il B. in via incidentale. Questi ha anche presentato memoria.

Motivi della decisione

I due ricorsi, principale e incidentale, vanno riuniti ai sensi dell'*art. 335 c.p.c.*...

Col primo motivo il ricorrente principale lamenta la violazione del *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 7 e 114*, del *D.P.C.M. 26 maggio 2000, artt. 2 e 3*; del *D.P.C.M. 8 gennaio 2002, artt. 1, 2 e 4*, sostenendo il difetto della propria legittimazione passiva alla causali motivo e' anzitutto ammissibile, dovendo negarsi che sulla questione della legittimazione del Ministero della salute alla causa - questione rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo e qui sollevata per la prima volta - si sia formata per implicito la cosa giudicata. Infatti l'implicita affermazione della legittimazione del Ministero, resa dal giudice di primo grado, risulta altrettanto implicitamente contestata

dalla parte privata attraverso l'atto d'appello concernente le questioni di merito.

Alcune recenti pronunce delle Sezioni unite di questa Corte, emesse in materia di riparto della giurisdizione, hanno affermato la formazione del giudicato implicito qualora la tacita soluzione giudiziale della questione processuale non sia stata espressamente impugnata, non bastando ad impedire la formazione del giudicato la sola impugnazione nel merito (Cass. Sez. un. 9 ottobre 2008 n. 24883, 18 novembre 2008 n. 27348).

Le ragioni di queste decisioni stanno, oltre che nei principi di economia e di ragionevole durata del processo, nell'attenuazione del convincimento secondo cui il riparto della giurisdizione attenga all'espressione della sovranità statale, con la conseguenza che le relative questioni non possono per la prima volta essere sollevate in fasi avanzate del processo, col rischio di vanificare le attività svolte in precedenza.

Le stesse Sezioni unite hanno tuttavia e successivamente delimitato la portata della massima enunciata con le citate decisioni ed hanno così precisato che essa vale soltanto per le questioni di riparto della giurisdizione ma non anche per questioni di altro genere, come quella di legittimazione alla causa. Questa riguarda l'individuazione della vera parte del giudizio ossia il perseguimento della stessa finalità della funzione giurisdizionale, mentre l'erronea individuazione nella sentenza passata in giudicato può produrre ulteriore dispendio di attività processuale attraverso l'opposizione del litisconsorte pretermesso ex *art. 404 c.p.c.* (Cass. Sez. un. 30 ottobre 2008 n. 26019).

In conclusione l'appello sul merito ha impedito la regiudicata implicita sulla legittimazione alla causa e la relativa questione è ancora ammissibile.

Essa è tuttavia infondata.

Ai sensi della *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 8, comma 1*, gli indennizzi previsti dalla medesima legge, fra cui quello per contagio di HIV da somministrazione di sangue (art. 1, comma 2) sono corrisposti dal Ministero della sanità (oggi della salute).

È poi vero che il *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 114* ha trasferito alle regioni tutte le funzioni amministrative in tema di salute umana, "salvo quelle, espressamente mantenute allo Stato", ma è altrettanto vero che il successivo art. 123, rubricato con l'espressione "contenzioso", pone nel comma 1 tra queste le funzioni in materia di ricorsi per la corresponsione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di trasfusioni di sangue, e di vaccinazioni obbligatorie.

Ne è persuasiva la tesi del Ministero ricorrente, secondo cui il trasferimento, dallo Stato alle regioni, dei fondi e di alcune attività amministrative in attuazione del *D.Lgs. n. 112 del 1998*, che prevede il trasferimento in via generale per la materia sanitaria, avrebbe comportato il passaggio da Stato a regioni anche della legittimazione alle

controversie giudiziarie.

Gia' questa Corte nell'analogo materia delle invalidita' civili ha distinto tra enti "chiamati dalla legge a rispondere del debito" assistenziale e "soggetti amministrativi della cui opera quegli enti si avvalgono e che in senso civilistico assumono la figura di ausiliari del debitore" (Cass. 1 agosto 2002, n. 11475).

Nel caso qui in esame il *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 123* e' esplicito nel conservare allo Stato "le funzioni amministrative in materia di ricorsi per la corresponsione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile in caso di vaccinazioni", ne' la previsione di legge puo' essere vanificata da fonti normative di livello inferiore, quali regolamenti amministrativi o decreti ministeriali.

Questi, al contrario, possono individuare i soggetti, in senso civilistico ausiliari, che cooperano all'esecuzione della prestazione, ma non innovano circa la titolarita' del debito, cio' che come s'e' detto puo' fare solo il legislatore (come e' stato appunto in materia di invalidita' civile con il *D.L. n. 296 del 2003, art. 42 conv. in L. n. 326 del 2003*).

Quanto detto trova conferma anche nell'accordo Governo - Regioni dell'8 agosto 2001, citato dallo stesso ricorrente, che specificamente per il trasferimento degli oneri finanziari relativi alla *L. n. 210 del 1992* prevede di "coinvolgere le amministrazioni regionali nell'amministrazione del contenzioso", manifestando chiaramente; come le regioni possano essere "coinvolte" ma non siano titolari dei rapporti con le parti private.

Manifestamente priva di fondamento e' poi la tesi del ricorrente, secondo cui il principio di ragionevolezza imporrebbe di interpretare il piu' volte citato art. 123 nel senso che esso avrebbe mantenuto allo Stato il contenzioso amministrativo e non quello giudiziario.

Sarebbe al contrario irragionevole trasferire alle regioni il debito assistenziale ed il relativo contenzioso giudiziario e mantenere allo Stato le liti in sede amministrativa, vale a dire nella sede in cui, caso mai, e' piu' pressante l'esigenza del contatto tra cittadino assistibile ed amministrazioni locali.

Per queste ragioni il collegio non ritiene di condividere la motivazione della sentenza 26 novembre 2006 n. 10431, che sulla base di un *D.P.C.M. 8 gennaio 2002* ritiene legittimato alla causa il Ministero della salute, per essere l'azione giudiziaria relativa ad una domanda di indennizzo pervenuta all'amministrazione entro il 21 febbraio 2001.

Infine la disponibilita' delle risorse economiche, che il Ministero ricorrente asserisce di avere gia' trasferito alle regioni, e' circostanza che non riguarda la sussistenza del

debito e l'individuazione del debitore.

Col terzo motivo, logicamente precedente, il ricorrente principale prospetta la violazione della *L. 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, comma 6* per avere la Corte d'appello confermato la decisione di primo grado nella parte concernente il cumulo di rivalutazione e interessi.

Il motivo e' fondato.

L'indennizzo dovuto ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie o da emotrasfusioni e' rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato, ai sensi della *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 1*. La prestazione cosi' determinata ha natura assistenziale (Cass. 11 novembre 2008 n. 26883) e, in caso di ritardo nell'adempimento, l'ente debitore e' tenuto a pagare interessi oppure rivalutazione *ex art. 429 c.p.c.*, nella maggior misura, secondo quanto stabilito dalla *L. 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, comma 6*.

La rivalutazione annuale di cui alla *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 1*, cit., serve cosi' a determinare l'ammontare della prestazione, mentre la somma di cui alla *L. 30 dicembre 1991, n. 412, art. 16, comma 6*, cit. serve a calcolare il danno da ritardo.

Nel caso di specie la sentenza di primo grado, confermata in parte qua da quella qui impugnata, si e' espressa nei sensi ora detti, ma ha errato cumulando interessi e "rivalutazione Istat" invece di assegnare una sola di queste due voci, nella maggior misura.

Essa va pertanto cassata sul punto e, ai sensi dell'*art. 384 c.p.c.*, comma 1, cit., sostituita con l'esatta decisione di merito.

Con cio' rimane assorbito il secondo motivo, con cui il ricorrente lamenta ancora il cumulo di interessi e rivalutazione.

Il primo motivo del ricorso incidentale e' infondato poiche' il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado e' stato impedito dal deposito in cancelleria dell'appello, avvenuto, come riconosce lo stesso ricorrente, entro l'anno dalla pubblicazione della detta sentenza, non notificata.

Col secondo motivo il ricorrente incidentale lamenta la violazione della *L. 25 luglio 1997, n. 238*, di modifica della *L. n. 210 del 1992*, per non avere la Corte d'appello ritenuto rivalutabile annualmente sulla base del tasso d'inflazione programmato l'indennita' integrativa dell'indennizzo, della quale alla *L. 25 febbraio 1992, n. 210*, comma 2.

Il motivo non e' fondato.

S'e' gia' detto come, ai sensi della *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 1*, l'indennizzo di cui qui si tratta debba essere annualmente rivalutato.

La *L. 25 febbraio 1992, n. 210, art. 2, comma 2* stabilisce che esso e' poi integrato da una somma corrispondente all'indennita' integrativa speciale di cui alla *L. n. 324 del 1959* e succ. mod., prevista per la prima qualifica degli impiegati civili dello Stato.

La questione, ora sottoposta dal ricorrente alla Corte, se la rivalutazione annuale debba essere approntata sul solo indennizzo oppure anche sull'integrazione, e' stata risolta nel secondo senso da questa Corte con la sent. 28 luglio 2005 n. 15894 in base ai seguenti argomenti:

- a) l'indennizzo dev'essere inteso "nella sua globalita'" onde va rivalutato in entrambe le sue parti;
- b) l'indennita' integrativa speciale portava il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni al costo della vita "nella sua originaria struttura" ma successivamente essa e' stata snaturata col c.d. "taglio della scala mobile" onde non vi e' ora ragione di non rivalutarne l'importo;
- c) questa interpretazione e' "costituzionalmente orientata" perche' tende alla tutela del diritto alla salute, di cui all'*art. 32 Cost.*.

Questo collegio ritiene non persuasivi questi argomenti, ai quali crede di dover contrapporre i seguenti:

- a) il primo canone di interpretazione legale e' quello letterale, imposto dall'*art. 12 preleggi*, comma 1, e la *L. n. 210 del 1992, art. 2* non disciplina l'indennizzo in questione "nella sua globalita'" ma lo divide in due parti, regolate in due distinti commi, prevedendo letteralmente la rivalutazione annuale soltanto per la prima parte;
- b) l'indennita' integrativa speciale serve ad impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria onde e' ragionevole che il legislatore non ne abbia previsto la rivalutazione. Le ragioni che poi hanno indotto lo stesso legislatore a bloccarla valgono anche per l'integrazione di cui qui si tratta;
- c) l'*art. 32 Cost.* Garantisce la tutela della salute ma non impone scelte quantitative al legislatore, salvo il principio di equita' ossia ragionevolezza degli indennizzi.

La quasi integrale soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese di questo giudizio di cassazione mentre la complessita' della materia, oggetto di numerosi interventi legislativi e pronunce della Corte costituzionale, inducono a compensare

anche le spese dei gradi di merito.

P.Q.M.

LA CORTE Riuniti i ricorsi, accoglie in parte il terzo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo e rigetta per il resto; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e, decidendo nel merito, condanna il Ministero a pagare al B. interessi oppure rivalutazione ex *art. 429 c.p.c.*, nella maggior misura; compensa le spese dell'intero processo.

Così deciso in Roma, il 24 settembre 2009.

Depositato in Cancelleria il 13 ottobre 2009