

Gli importi da corrispondere ai medici specializzandi italiani che hanno frequentato il corso di specializzazione dopo il 31 dicembre 1982, per effetto del tardivo recepimento delle direttive Comunitarie, non possono essere commisurati all'intero ammontare della borsa di studio, così come introdotta e quantificata nel D. Lgs. 8 agosto 1991, n. 257 (euro 11.103,82). Tale fonte non ha efficacia retroattiva, essendo diretta ad individuare, secondo la discrezionalità del legislatore interno, la misura della retribuzione dovuta per le prestazioni fornite dai medici specializzandi; inoltre, l'obbligazione scaturente dalla mancata attuazione di norme comunitarie non ha natura né retributiva né risarcitoria e non può dar luogo ad una riparazione integrale. Avendo, dunque, natura indennitaria e pararisarcitoria, deve essere quantificata scegliendo un parametro equitativo fondato sul canone di parità di trattamento per situazioni analoghe, che va desunto dalle indicazioni contenute nella L. 19 ottobre 1999, n. 370, che stabilisce un importo di euro 6.713,93.

Cassazione civile sez. VI, sentenza del 19/09/2014, N.19837
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SESTA CIVILE - SOTTOSEZIONE 3

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. FINOCCHIARO Mario	- Presidente -
Dott. AMENDOLA Adelaide	- rel. Consigliere -
Dott. AMBROSIO Annamaria	- Consigliere -
Dott. DE STEFANO Franco	- Consigliere -
Dott. BARRECA Giuseppina Luciana	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:
ordinanza

sul ricorso 14525-2012 proposto da:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (OMISSIS), MINISTERO DELLA SALUTE (OMISSIS), MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA (OMISSIS), in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope legis; - ricorrenti -

contro

A.N., I.D., G.C., V.M., elettivamente domiciliati in ROMA, VIA POGGIO MOIANO N. 34/Q presso lo studio dell'avvocato L.B., rappresentati e difesi dall'avvocato G.S. giusta procura a margine del controricorso; - controricorrenti -

avverso la sentenza n. 393/2011 della CORTE D'APPELLO di SALERNO del 3/02/2011, depositata il 16/04/2011;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 02/07/2014 dal Consigliere Relatore Dott. ADELAIDE AMENDOLA;

udito l'Avvocato S.G. difensore dei controricorrenti che si riporta agli scritti.

Fatto

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

E' stata depositata in cancelleria la seguente relazione, regolarmente comunicata al P.G. e notificata ai difensori delle parti.

"Il relatore, cons. Adelaide Amendola esaminati gli atti, osserva:

1. Con citazione notificata il 31 luglio 2001 A.N., I.D., G.C. e V.M. convennero innanzi al Tribunale di Salerno la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, chiedendone la condanna, in solido o prò quota, al pagamento, in proprio favore, della somma di L. 21.500.000, a titolo di indennizzo per ogni anno di specializzazione compiuto, nonché della somma di L. 50.000.000, a titolo di risarcimento danni da perdita di chance per la mancata equiparazione

dei loro titoli di studio rispetto alle specializzazioni conseguite successivamente all'applicazione del D.Lgs. n. 257 del 1991. Costituitesi in giudizio, le Amministrazioni convenute contestarono le avverse pretese.

2. Con sentenza n. 210 del 2006 il giudice adito rigettò la domanda.

Proposto dai soccombenti gravame, la Corte d'appello, in data 16 aprile 2011, l'ha invece accolto, per l'effetto condannando i convenuti, in solido tra loro, al pagamento in favore di ciascuno degli attori, della somma di Euro 66.240,00, oltre accessori.

Per la cassazione di detta pronuncia ricorrono a questa Corte la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, formulando cinque motivi.

Resistono con controricorso A.N., I.D., G.C. e V.M..

3. Il ricorso è soggetto, in ragione della data della sentenza impugnata, successiva al 4 luglio 2009, alla disciplina dettata dall'art. 360 bis, inserito dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 47, comma 1, lett. a). Esso può pertanto essere trattato in camera di consiglio, in applicazione degli artt. 376, 380 bis e 375 cod. proc. civ. per esservi, per quanto di ragione, accolto.

4. Con il primo motivo gli impugnanti si dolgono del rigetto dell'eccezione di incompetenza territoriale del Tribunale di Salerno.

Sostengono che, con riguardo al foro dell'insorgenza dell'obbligazione, per effetto della disposizione di cui all'art. 25 cod. proc. civ., l'ufficio giudiziario competente a conoscere della domanda proposta nei confronti dello Stato deve essere individuato in quello di Roma, tutte le volte in cui l'obbligazione dedotta in giudizio sia riferibile ad un comportamento dello Stato legislatore, di talchè, quanto alla domanda proposta dal medico specializzando al fine di ottenere l'adempimento, da parte dello Stato italiano, dell'obbligo di risarcimento del danno derivato dall'inadempimento delle direttive comunitarie, il foro dell'insorgenza dell'obbligazione è da individuarsi in quello di Roma.

5. Le censure non colgono nel segno.

Nel rigettare l'eccezione di incompetenza per territorio, la Corte territoriale, dopo aver ricordato che la sede della Tesoreria Provinciale deputata al pagamento costituiva il criterio di collegamento correttamente applicato dal giudice di prime cure, ha evidenziato che le contestazioni delle Amministrazioni appellate non investivano affatto la coincidenza del domicilio degli appellanti con il territorio di competenza della Tesoreria Provinciale di Salerno.

Ma, se così è, le critiche delle impugnanti sono all'evidenza eccentriche rispetto alle argomentate ragioni della decisione, basate non già sulla individuazione del luogo in cui può correttamente ritenersi insorta l'obbligazione risarcitoria dello Stato Italiano nei confronti di un medico specializzando, per inadempimento delle direttive comunitarie, ma su quella del luogo in cui l'obbligazione deve essere adempiuta.

6. Con il secondo mezzo i ricorrenti deducono violazione degli artt. 1173, 2043, 2934, 2935 e 2946 cod. civ., artt. 5, 10 e 189 del Trattato istitutivo della Comunità europea, artt. 3 e 117 Cost., della L. n. 183 del 2011, art. 4.

Sostengono che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di merito, l'azione tesa ad ottenere il risarcimento del danno per tardiva e/o incompleta trasposizione nel diritto interno di direttive comunitarie, è soggetta al termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947 cod. civ.. Evidenziano, in particolare, che tale interpretazione è stata espressamente accolta dal legislatore nazionale, che l'ha normativizzata nella previsione della L. n. 183 del 2011, art. 4.

Con il terzo motivo, lamentando violazione delle medesime norme, contestano l'affermazione della Curia territoriale secondo cui il dies a quo del termine di prescrizione doveva farsi decorrere dalla data della constatazione del mancato recepimento delle direttive comunitarie sui medici specializzandi, ossia dalla sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 1999, in procedimento C-131/97.

7. Le critiche, che si prestano a essere esaminate congiuntamente, per la loro intrinseca connessione, sono prive di pregio. Esse partono dal presupposto che la lesione fatta valere dal singolo che

lamenti la mancata, tardiva o incompleta trasposizione nel diritto interno di direttive comunitarie attributive di diritti integri un *damnum iniuria datum*, risarcibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., con conseguente operatività del termine di prescrizione quinquennale. Trattasi tuttavia di presupposto errato.

E invero muovendosi nel solco tracciato dal noto arresto delle sezioni unite del 17 aprile 2009, n. 9147, secondo cui il diritto degli interessati al risarcimento dei danni per omessa o tardiva trasposizione nel diritto interno delle direttive comunitarie non autoesecutive, va ricondotto allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione *ex lege* dello Stato, di natura indennitaria per attività non antiggiuridica, con conseguente soggezione dello stesso all'ordinario termine di prescrizione decennale, questa Corte ha precisato che il concetto di responsabilità contrattuale è stato ivi palesemente usato nel senso non già di responsabilità che suppone un contratto, ma nel senso comune alla dottrina in contrapposizione all'obbligazione da illecito extracontrattuale - di responsabilità che nasce dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente (confr.: Cass. civ. 17 maggio 2011, n. 10813).

Tale decisione, e le altre che vi si sono uniformate, hanno poi affrontato il tema del *dies a quo* del termine prescrizione, pervenendo all'affermazione che il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, insorto a favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica dal 1 gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che se, detta direttiva fosse stata adempiuta, avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore della L. n. 370 del 1999, che all'art. 11 ha previsto la corresponsione di una borsa di studio annua omnicomprensiva di L. 13.000.000 per tutta la durata del corso ai medici (ammessi alle scuole di specializzazione dall'anno accademico 1983-1984 all'anno accademico 1990-1991), destinatari di sentenze passate in giudicato del Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Si è invero ritenuto che l'entrata in vigore della suddetta norma, avvenuta il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e cioè il 27 ottobre 1999, abbia determinato una situazione nella quale la condotta di inadempimento dello Stato verso i soggetti esclusi, in quanto estranei ai giudicati dalla stessa richiamati, è divenuta definitiva, con conseguente inizio del decorso della prescrizione ordinaria decennale della pretesa risarcitoria, *ex art. 2046 cod. civ.*

8. La successiva giurisprudenza di questa Corte ha poi chiarito che il principio testè esposto non si presta a essere ripensato alla luce del dettato della L. 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 43, norma in base alla quale la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da mancato recepimento di direttive comunitarie soggiace alla disciplina dell'art. 2947 cod. civ., e decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato. Si è invero ritenuto che tale disposizione vale soltanto per il tempo successivo alla sua entrata in vigore, non avendo la stessa i caratteri della norma interpretativa, idonei a sottrarla al principio dell'irretroattività, di talchè, per i fatti anteriori alla novella, opera la prescrizione decennale, in connessione alla qualificazione della mancata attuazione delle direttive in termini di illecito contrattuale (confr. Cass. civ. 9 febbraio 2012, n. 1917; Cass. civ. 8 febbraio 2012, n. 1850; Cass. civ. 11 novembre 2011, n. 23568).

9. Deriva da quanto sin qui detto che la sentenza impugnata, la quale ha respinto l'eccezione di prescrizione sul presupposto, da un lato, della sua durata decennale, e, dall'altro, della sua decorrenza dal 16 agosto 1991, data dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 257 del 1991, ovvero dal 25 febbraio 1999, data della prima pronuncia della Corte di Giustizia che aveva espressamente riconosciuto l'inadempimento dello Stato Italiano alle Direttive comunitarie, resiste in ogni caso alle critiche formulate in ricorso, dovendosi sul punto solo far luogo alla correzione della motivazione, ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ., *u.c.*

10. Ragioni di ordine logico impongono di anteporre all'esame del quarto motivo di ricorso, quello del quinto.

Con esso i ricorrenti denunciano violazione della L. n. 370 del 1999, art. 11, del D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, artt. 1223, 1226, 2043, 2056, 2697, 2727 e 2729 cod. civ., artt. 112, 115 e 116 cod. proc. civ.. Sostengono che, non avendo gli attori neppure provato la durata dei corsi di specializzazione frequentati, nè fornito alcuna indicazione in ordine alle prospettive di sviluppo professionale che sarebbero state pregiudicate o precluse dal mancato riconoscimento del punteggio connesso al titolo di specializzazione, la Corte d'appello, in applicazione del principio dell'onere della prova, avrebbe dovuto rigettare le domande attrici.

11. Le critiche sono infondate.

Valga al riguardo considerare che, relativamente alla durata dei corsi di specializzazione, la Corte territoriale ha ritenuto sorretta da idonea certificazione amministrativa l'allegazione di V. M. e di I.D. in ordine alla durata quadriennale del corso di specializzazione frequentato, mentre, quanto a A. N. e a G.C., in mancanza di prova, ha riconosciuto una durata massima di due anni del corso, sulla base di nozioni di fatto di comune esperienza.

Ne deriva che la denuncia di violazione dei principi in materia di onere della prova è generica ed eccentrica rispetto alle argomentate ragioni della decisione, posto che gli impugnanti non solo omettono di dedurre se e in che senso il decidente abbia fatto malgoverno delle nozioni di fatto di comune esperienza - le quali, è bene ricordarlo, possono essere poste dal giudice a fondamento della sua decisione, senza bisogno di prova (art. 115 c.p.c., comma 2) ma neppure contestano la correttezza e la congruità della valutazione del prova documentale prodotta dalla V. e dal G..

Quanto poi all'asserita insussistenza di qualsivoglia allegazione e prova in ordine agli effetti pregiudizievoli connessi alla mancata equiparazione dei titoli di studio conseguiti prima del D.Lgs. n. 257 del 1991, rispetto a quelli successivi (cd. perdita di chance) nel senso che gli attori non avrebbero nè dedotto nè dimostrato le opportunità professionali che sarebbero state ad essi precluse è il caso di ribadire, in continuità con quanto già affermato da questa Corte, che, una volta ricondotta la responsabilità per omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano, nel termine prescritto, delle direttive UE allo schema della responsabilità per inadempimento di un'obbligazione ex lege dello Stato, è del tutto coerente configurare il danno da perdita di chance come consustanziale all'indiscutibile preclusione della possibilità di godere dei benefici effetti derivanti all'iter professionale degli attori, da una tempestiva attuazione delle direttive (confr. Cass. civ. 18 maggio 2012, n. 7961), di talchè le critiche, limitate all'an debeatur della pretesa azionata, non hanno fondamento.

11. Con il quarto mezzo, lamentando violazione della L. n. 370 del 1999, art. 1, del D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, artt. 2043, 2056, 1223 e 1226 cod. civ., i ricorrenti sostengono che, in ogni caso, anche a volere accedere, in conformità al dictum delle sezioni unite, alla ricostruzione della fattispecie in termini di obbligazione ex lege di natura indennitaria, non sarebbe corretto il riferimento all'ammontare, per intero e rivalutato, della borsa di studio prevista dal D.Lgs. n. 257 del 1991, come erroneamente deciso dalla impugnata sentenza.

11. Le critiche sono fondate.

Questa Corte ha ripetutamente statuito che gli importi da corrispondere, per effetto del tardivo recepimento delle direttive CEE n. 362 del 1975 e n. 76 del 1982, ai medici specializzandi italiani che hanno frequentato il corso di specializzazione dopo il 31 dicembre 1982, non possono essere commisurati all'intero ammontare della borsa di studio, così come introdotta e quantificata nel D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257. L'affermazione si giova del rilievo che tale fonte non ha efficacia retroattiva, essendo diretta a individuare, secondo la discrezionalità del legislatore interno, la misura della retribuzione dovuta per le prestazioni fornite dai medici specializzandi; nonchè della concorrente considerazione che l'obbligazione scaturente dalla mancata attuazione di norme comunitarie non ha natura nè retributiva, nè risarcitoria, e non può dar luogo ad una riparazione integrale, desumibile dai criteri di calcolo della legge sopracitata. In tale contesto si è quindi ritenuto che la suddetta obbligazione, avendo natura indennitaria e pararisarcitoria, deve essere quantificata scegliendo un parametro equitativo fondato sul canone di parità di trattamento per situazioni analoghe: parametro che va desunto dalle indicazioni contenute nella L. 19 ottobre 1999,

n. 370, con la quale lo Stato italiano ha posto in essere un parziale adempimento soggettivo nei confronti di tutte le categorie che, dopo il 31 dicembre 1982, si erano trovate nelle condizioni fattuali idonee all'acquisizione dei diritti previsti dalle direttive comunitarie, senza però essere ricompresi nel D.Lgs. n. 257 del 1991 (confr. Cass. civ. 18 ottobre 2011, n. 21498; Cass. civ. 24 ottobre 2011, n. 21973; Cass. civ. 17 novembre 2011, n. 24094). Entro gli esposti limiti il ricorso andrà pertanto accolto". A seguito della discussione svoltasi in camera di consiglio, il collegio ha condiviso le argomentazioni in fatto e in diritto esposte nella relazione, non ritenendole infirmate dalle deduzioni svolte nella memoria di parte resistente, laddove si contesta la proposta di accoglimento del quarto motivo.

Ne deriva che la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione alle censure ritenute fondate, con rinvio, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Corte d'appello di Salerno in diversa composizione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il quarto motivo di ricorso; rigetta gli altri; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Corte d'appello di Salerno in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 2 luglio 2014.

Depositato in Cancelleria il 19 settembre 2014