

Corte Appello Roma - (medici e borse 1983-91) Quale il termine da cui decorre la prescrizione del diritto vantato ? Sentenza del 06.09.2010

**Corte appello Roma sez. I
06 settembre 2010 sentenza n. 3409**

REPUBBLICA ITALIANA
In Nome del Popolo Italiano
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA
SEZIONE PRIMA CIVILE

composta dai sigg. magistrati:

dr. Catello Pandolfi Presidentedr. Roberto Cimorelli Belfiore
Consigliere

dr. Luigi Fabrizio A. Mancuso Consigliere est. ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 4963/2005 R.G. affari contenziosi civili, avente ad oggetto: Risarcimento danni da mancata attuazione di direttive comunitarie

PROMOSSA DA

S.G., M.R., D.A.E. (come eredi del quale si sono costituiti in questo grado M.L.M.C.R., in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sul figlio minore D.A.F.M., nonché D.Al.Fr.Ma.), So.Ge., S.E., D.P., P.M., L.A., B.A., M.G., B.M., M.L., P.P., S.P., D.T.V., M.F., C.F., B.F., C.C.D.M., G.A., C.S., B.E., B.S., R.G., V.G., C.G., C.L., O.P., D.V.P.G., B.P.O., R.R., L.A., T.M., P.S., S.L., M.C., B.M., C.L., D.M., S.F., D.G., C.P., D.P.R., P.L.F., P.A., M.R., M.F., S.F., F.G.F., M.M., A.V.M. in L.F., F.E., P.F., M.E., M.C., T.C.M.C., M.G., B.G., D.A.E.M., Z.S., A.P., tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via C.d.R., presso lo studio dell'avv. Vincenzo De Nisco, rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, giusta procura in atti, dagli avvocati Valter Gallone e Mauro Lo Presti

Appellanti

NEI CONFRONTI DI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio pro-tempore, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati presso la stessa in Via d.P.

Appellati

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come risulta dagli atti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato il 20 dicembre 2001, S.G., M.R., D.A.E., So.Ge., S.E., D.P., P.M., L.A., B.A., M.G., B.M., M.L., P.P., S.P., D.T.V., M.F., C.F., B.F., C.C.D.M., G.A., C.S., B.E., B.S., R.G., V.G., C.G., C.L., O.P., D.V.P.G., B.P.O., R.R., L.A., T.M., P.S., S.L., M.C., B.M., C.L., Donatina Cariello, S.F., D.G., C.P., D.P.R., P.L.F., P.A., M.R., M.F., S.F., F.G.F., M.M., Z.M.B., A.V.M. In L.F., F.E., P.F., M.E., M.C., T.C.M.C., M.G., B.G., D.A.E.M., Z.S., A.P. convenivano in giudizio, davanti al Tribunale di Roma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore, chiedendo la condanna dei convenuti per le conseguenze subite dagli stessi attori per effetto della mancata attuazione della direttiva CEE 26 luglio 1982 n. 82 (82/76/CE), con cui l'Unione Europea aveva istituito nell'ambito della Comunità corsi obbligatori di specializzazione medica.

In particolare, gli attori chiedevano il riconoscimento di una somma di danaro equivalente alla adeguata remunerazione prevista per il periodo di specializzazione in base alle disposizioni del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, oltre a somme a titolo di risarcimento dei danni per la mancata equiparazione dei loro titoli di studio rispetto alle specializzazioni conseguite in epoca successiva all'attuazione delle norme di recepimento delle direttive comunitarie in materia.

A sostegno della domanda, gli attori deducevano di avere conseguito la laurea in medicina nel periodo compreso tra il 1981 e il 1995 e di avere frequentato con successo le scuole di specializzazione specificamente indicate nell'atto di citazione, e di non avere percepito la borsa di studio prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 8 agosto 1991 n. 257 né altre forme di remunerazione, sino al rilascio del diploma. Asserivano che lo Stato Italiano avrebbe dovuto recepire le direttive comunitarie 26 luglio 1982 n. 82 e 16 giugno 1975 n. 363 entro il 31 dicembre 1983 e lo aveva fatto, invece, soltanto con il citato decreto legislativo n. 257 del 1991, a decorrere dall'anno accademico 1991-1992. Sostenevano che dal ritardo nei recepimenti e nell'attuazione delle direttive comunitarie derivava, - secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia - l'obbligo per gli Stati membri di risarcire i danni.

I convenuti si costituivano in giudizio. Venivano eccepite la mancanza di legittimazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la prescrizione del diritto, l'infondatezza della domanda nel merito.

Il Tribunale, con sentenza emessa il 4.5.2004, depositata il 12.5.2004, così statuiva:

"...rigetta tutte le domande, proposte dagli attori nei confronti delle amministrazioni convenute, perché estinti i diritti per decorso dei termini di prescrizione; dichiara le spese di giudizio interamente compensate tra le parti...".

S.G., M.R., D.A.E., So.Ge., S.E., D.P., P.M., L.A., B.A., M.G., B.M., M.L., P.P., S.P., D.T.V., M.F., C.F., B.F., C.C.D.M., G.A., C.S., B.E., B.S., R.G., V.G., C.G., C.L., O.P., D.V.P.G., B.P.O., R.R., L.A., T.M., P.S., S.L., M.C., B.M., C.L., Donatina Cariello, S.F., D.G., C.P., D.P.R., P.L.F., P.A., M.R., M.F., S.F., F.G.F., M.M., Z.M.B., A.V.M. In L.F., F.E., P.F., M.E., M.C., T.C.M.C., M.G., B.G., D.A.E.M., Z.S., A.P., proponevano appello davanti a questa Corte, chiedendo la riforma della predetta sentenza. M.L.M.C.R., in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sul figlio minore, D.A.F.M., nonché D.Al.Fr.Ma., si costituivano quali eredi universali di D.A.E..

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica si costituivano, chiedendo il rigetto del gravame.

All'udienza del 27.1.2010 le parti hanno precisato le conclusioni.

Dopo la scadenza dei termini ex art. 190 c.p.c, la causa viene decisa con la presente sentenza.

Motivi della decisione

I. Con la doglianza principale, gli appellanti hanno sostenuto che il Tribunale aveva errato nel ritenere che essi avessero "...l'onere, in presenza di una direttiva comunitaria... .. non correttamente applicata dallo Stato Italiano, di contestare innanzi al Giudice Nazionale tale errata trasposizione nell'ordinamento giuridico interno, e, conseguentemente richiedere al Giudice, in via principale, l'adeguamento della normativa interna, ed in via graduata, nel caso in cui questa non fosse stata possibile, il risarcimento del danno...". Secondo gli appellanti, il Tribunale, basandosi sulla predetta considerazione, aveva ingiustamente fissato la decorrenza del termine prescrizionale nel momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo 257/91. In linea subordinata, gli appellanti hanno sostenuto che "...il termine prescrizionale potrebbe decorrere, al massimo e a tutto voler concedere, dal momento in cui la condotta illecita dello Stato è stata giuridicamente sanzionata, ossia dalle pronunce della Corte di Giustizia delle CE del 25/2/1999 caso Carbonari e 3/10/2000 caso Gozza, che hanno statuito, per la prima volta, l'errata ed incompleta trasposizione delle direttive CE nell'ordinamento interno attraverso il D.lgs n. 257/91...".

La doglianza è infondata sotto tutti i profili considerati.

In linea generale, deve richiamarsi, per un più preciso inquadramento della questione nell'argomento dell'applicazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento di uno stato membro della Comunità, la pronuncia (nella quale vengono richiamate, tra l'altro, le precedenti numeri 170/1984, 47/1985 e 48/1985), della Corte Costituzionale emessa il 23.4.1985, n. 113 secondo la quale "spetta, precisamente, al giudice ordinario accertare che la specie (la fattispecie esaminata ndr.) cada sotto il disposto della disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. e immediatamente applicabile nel territorio dello Stato: in questo caso la regola comunitaria riceve necessaria ed immediata applicazione, pur in presenza di incompatibili statuizioni della legge ordinaria dello Stato, non importa se anteriore o successiva. Il risultato così raggiunto è generalmente accolto negli ordinamenti interni degli Stati membri della C.E.E., risponde all'esigenza di garantire uniformità e certezza di criteri applicativi del diritto comunitario in tutta l'area del Mercato Comune e va inteso in stretta connessione con il fondamentale criterio che, secondo la giurisprudenza della Corte, governa i rapporti fra l'ordinamento dello Stato e quello della comunità: i due sistemi sono reciprocamente autonomi e, al tempo stesso, coordinati secondo le previsioni del Trattato di Roma, la cui osservanza forma oggetto, in forza dell'art 11 Così., di una specifica, piena e continua garanzia (cfr. sentenza n. 170/1984) " Peraltro, sempre sulla base della stessa pronuncia, "la normativa comunitaria... ..entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità ".

Orbene, le direttive Cee 75/363 del 16.6.1975 e 82/76 del 26.1.1982 non possono essere considerate auto-applicative, come già affermato dalla Corte di Cassazione in pronunce non smentite dalla più recente giurisprudenza della stessa Corte (la quale ha invece modificato il proprio indirizzo con riguardo alla natura dell'illecito ed al termine di prescrizione, come poco oltre si vedrà). Invero, la Corte di Cassazione, adottando un indirizzo da cui non vi è ragione di discostarsi, ha infatti precisato che "la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'art 2, n. 1, lett. e) della direttiva 16 giugno 1975/75/363/CEE (mirante al coordinamento delle disposizioni legislative regolamentari e amministrative per le attività di medico, c.d. direttiva "coordinamento") nonché il punto 1 dell'allegato a detta direttiva , come modificata dalla direttiva 82/76, nell'imporre di retribuire i periodi di formazione relativi alle specializzazioni contengono un obbligo in quanto tale incondizionato e sufficientemente preciso ma al tempo stesso non contengono alcuna definizione comunitaria della remunerazione da considerarsi adeguata ne' dei metodi di fissazione di tale remunerazione, trattandosi in via di principio di definizioni rientranti nella competenza degli Stati membri" (in tal senso, Cass. Sez. I, 11.3.2008 n. 6427, che cita Corte di giustizia 25.2.1999 Carbonari, in causa C-131/97 e Corte di giustizia 3.10.2000 Cozza, in causa C- 371/97). Il giudice

di legittimità ha affermato, quindi, che "il cit. art 2, n. 1, lett. e) e il punto 1 dell'allegato della direttiva con riferimento al profilo della remunerazione non sono incondizionati perché non consentono al giudice nazionale di identificare né il debitore tenuto al versamento della remunerazione adeguata né l'importo di quest'ultima" (così Cass. 6427/2008 cit), precisando che nei termini indicati dalla giurisprudenza comunitaria le direttive in esame non erano applicabili nell'ordinamento - sotto il profilo della remunerazione - prima del loro recepimento avvenuto con la legge n. 428 del 1990 e con il decreto legislativo n. 257 del 1991 (in tal senso, Cass. n. 6427/2008 cit. e Cass. 6 luglio 2002, n. 9842).

Peraltro, fino alla pronuncia del 17.4.2009 n. 9147, la Corte di Cassazione configurava il diritto dei medici specializzati, iscritti alle scuole di specializzazione negli anni accademici anteriori all'anno 1991/1992, quale diritto ad ottenere il risarcimento del danno per mancata applicazione della direttiva affermando che "non può esservi dubbio né sullo scopo della norma inattuata né sulla gravità della violazione, data l'essenzialità del profilo economico nel consentire un percorso formativo scevro almeno in parte da preoccupazioni esistenziali" e che "quanto al messo di causalità è evidente che l'assenza di remunerazione è dipesa dalla mancata organizzazione del percorso formativo nei termini indicati dal diritto comunitario" (Cass. sez. I, n. 6427/2008 cit.).

Nell'individuazione del contenuto del danno si è quindi fatto riferimento al danno da perdita di chance, poiché se anche "gli interessati non avevano dimostrato una frequenza delle scuole di specializzazione secondo le modalità volute dalla direttiva", essendo pacifico che le avevano frequentate secondo l'organizzazione vigente anteriormente alla legge n. 428 del 1990 e al decreto legislativo 257/1991 di attuazione della direttiva, poteva presumersi "quantomeno in linea teorica che essi le avrebbero frequentate anche nel diverso regime conforme alle prescrizioni comunitarie" con la conseguenza che il "danno ad essi derivato dalla mancata attuazione è consistito nella perdita di una possibilità della quale essi avrebbero presumibilmente approfittato, ossia in sostanza un danno da perdita di chances... di ottenere i benefici resi possibili da una tempestiva attuazione" della direttiva comunitaria (i brani virgolettati sono tratti da Cass. 6427/2008 cit e, nello stesso senso, Cass. sez. III, 10.02.2008 n. 3283). Il diritto al risarcimento del danno, però, è stato diversamente configurato e valutato, più recentemente, da Cass. Sez. Un. 17.4.2009 n. 9147, che ha pronunciato in fattispecie analoga a quelle oggetto del presente giudizio. La Corte ha trattato la problematica a seguito di ricorso proposto avverso una sentenza d'appello che, ritenendo azionato il diritto al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., per violazione dell'obbligo dello Stato di dare attuazione alle direttive comunitarie valutate sotto il profilo dell'obbligo di adeguata remunerazione per il medico per la frequenza di un corso di specializzazione, aveva dichiarato inammissibile l'eccezione di prescrizione sollevata dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 2948 n. 4 c.c. (accolta invece dal Tribunale), poiché formulata in termini non pertinenti al rapporto giuridico dedotto in giudizio in quanto non si trattava di impiego pubblico e di responsabilità contrattuale.

In tale pronuncia la Corte di cassazione, pur prendendo atto che "la giurisprudenza della Corte, nelle numerose decisioni rese sulla questione, riconduce con assoluta prevalenza il cd. illecito del legislatore alla fattispecie di cui all'art. 2043 c.c., ma senza particolari approfondimenti del problema di qualificazione, privo, del resto, di rilevanza nella maggior parte dei casi esaminati "richiama" un altro orientamento giurisprudenziale che, all'esito dell'analisi del fenomeno giuridico, esclude che il danno derivante dalla mancata attuazione nei termini prescritti di una direttiva Cee, in violazione degli artt. 5 e 189 del Trattato istitutivo della Comunità, attuazione dalla quale sarebbe derivata l'attribuzione ai singoli di diritti dal contenuto ben individuato sulla base della direttiva stessa, secondo il principio precisato dalla sentenza della Corte di Giustizia Cee 19 novembre 1991, cause 6-90 e 9-90 e ribadito nella successiva sentenza 14 luglio 1994, causa 91-92, costituisca la conseguenza di un fatto imputabile come illecito civile (art. 2043 cod. civ., e segg.) allo Stato inadempiente" (in tal senso Cass. Sez. Un. 9147/2009 cit). La tesi, prosegue la Corte, è fondata sulla "considerazione che, stante il carattere autonomo e distinto tra due ordinamenti, comunitario e interno, il comportamento del legislatore è suscettibile di essere qualificato come anti-giuridico nell'ambito dell'ordinamento comunitario, ma non alla stregua dell'ordinamento interno". Peraltro

"per risultare adeguato al diritto comunitario, il diritto interno deve assicurare una congrua riparazione del pregiudizio subito dal singolo per il fatto di non aver acquistato la titolarità di un diritto in conseguenza della violazione dell'ordinamento comunitario" (Cass. 9147/2009 cit.). In continuità con l'indirizzo richiamato il giudice di legittimità, precisato che "Il diritto al risarcimento deve essere riconosciuto allorché la norma comunitaria, non dotata del carattere self - executing, sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli, "pone quindi l'obbligazione dello Stato "fuori dello schema della responsabilità civile extracontrattuale e in quello dell'obbligazione ex lege dello stato inadempiente, di natura indennitaria per attività non antiggiuridica", tale da "porre riparo effettivo e adeguato al giudizio subito dal singolo" (Cass. 9147/2009 cit.). In tal modo viene attribuito al "danneggiato un credito alla riparazione del pregiudizio subito per effetto del ed. fatto illecito del legislatore di natura indennitaria, rivolto, in presenza del requisito di gravità della violazione ma senza che operino i criteri di imputabilità per dolo o colpa, a compensare l'avente diritto della perdita subita in conseguenza del ritardo oggettivamente apprezzabile e avente perciò natura di credito di valore, rappresentando il danaro soltanto l'espressione monetaria dell'utilità sottratta al patrimonio" (Cass. 9147/2009 cit.).

Considerando, quindi, che le direttive 75/363 del 16.06.1975 e 82/76 del 26.01.1982 non possono ritenersi autoapplicative per le ragioni prima esposte (come sostanzialmente da ultimo confermato, sia pure indirettamente, dalla pronuncia 9147/2009), in favore dei medici specializzati che non hanno visto adeguare il loro percorso formativo ai criteri e ai metodi apprestati dalle citate direttive, deve ritenersi essere sorto il diritto al risarcimento del danno quale obbligazione ex lege di natura contrattuale a carico dello Stato.

Date le suddette premesse di ordine generale, va notato, con riferimento al caso specifico sottoposto all'esame di questa Corte, che per quanto riguarda il tema della prescrizione l'atto di appello - al quale soltanto va fatto riferimento per l'individuazione dei limiti del giudizio di secondo grado, in applicazione del principio devolutivo - non censura l'individuazione del tipo di prescrizione, ma la fissazione da parte del Tribunale, dell'epoca di decorrenza, con la conseguenza che occorre ora soffermarsi esclusivamente su tale profilo, salvo quanto si dirà nel seguente paragrafo, per completezza, circa l'effettivo decorso di un decennio dall'epoca in cui il diritto poteva essere fatto valere.

Orbene, sul tema dell'epoca di decorrenza della prescrizione va ricordato quanto affermato specificamente dalla Corte Suprema di Cassazione nella sentenza 3.6.2009, n. 12814, che ha tenuto conto anche della sentenza Emmott, spiegandone il significato: "Tale momento non coincide con l'emanazione della direttiva, se la stessa non è immediatamente applicabile; né con il termine assegnato agli stati per la trasposizione della fonte comunitaria nel diritto interno, perché anche a quel momento il soggetto privato non è in condizioni di conoscere quale sia il contenuto del diritto che gli viene negato e l'ammontare del relativo risarcimento. Può invece individuarsi nel momento in cui entra in vigore la normativa di attuazione interna della direttiva europea: è questo il momento in cui il soggetto può far valere il diritto al risarcimento del danno, perché è in quel contesto che egli viene a conoscere il contenuto del diritto attribuito ed i limiti temporali della corresponsione. In altri termini, posto che con il D.Lgs. n. 257 del 1991 il soggetto è in grado di conoscere l'ammontare dei compensi stabiliti, il soggetto tenuto ad erogarli e la non retroattività della corresponsione, a quel momento è in grado di esercitare il diritto al risarcimento del danno. Si veda al riguardo Corte di Giustizia della Comunità Europea 25,7.1991 "Emmot"; finché una direttiva non è stata correttamente trasposta, non è ipotizzabile alcuna possibilità per i privati di avere piena conoscenza dei loro diritti; tale incertezza perdura anche se nel frattempo la Corte di Giustizia della Comunità Europea dichiara inadempiente lo stato membro; fino al momento della trasposizione della direttiva lo stato non può opporre alcuna eccezione di tardività ed un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento.

In definitiva, con particolare riferimento al caso in esame deve ritenersi che il Tribunale abbia correttamente collegato la decorrenza della prescrizione con l'entrata in vigore della normativa di

recepimento delle direttive.

II. In mancanza di rilievi nell'atto di appello sul punto riguardante la durata della prescrizione, non può valutarsi in questa sede, come già sopra anticipato, l'opinione del primo Giudice, che ha ritenuto configurabile il termine quinquennale. Ad abundantiam, tuttavia, deve notarsi che comunque i diritti azionati dovrebbero essere considerati prescritti, anche tenendo conto del termine decennale, avuto riguardo all'epoca di inizio del giudizio di primo grado.

Data l'infondatezza delle censure riguardanti la prescrizione del diritto azionato, sono assorbite le doglianze relative alla sussistenza delle altre condizioni per il riconoscimento del diritto stesso.

III. In conclusione, l'appello va rigettato. In considerazione del dibattito giurisprudenziale sulle tematiche proposte, si reputa giusto

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello proposto da S.G., M.R., D.A.E. (come eredi del quale si sono costituiti in questo grado M.L.M.C.R., in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sul figlio minore D.A.F.M., nonché D.Al.Fr.Ma.) So.Ge., S.E., D.P., P.M., L.A., B.A., M.G., B.M., M.L., P.P., S.P., D.T.V., M.F., C.F., B.F., C.C.D.M., G.A., C.S., B.E., B.S., R.G., V.G., C.G., C.L., O.P., D.V.P.G., B.P.O., R.R., L.A., T.M., P.S., S.L., M.C., B.M., C.L., D.M., S.F., D.G., C.P., D.P.R., P.L.F., P.A., M.R., M.F., S.F., F.G.F., M.M., Z.M.B., A.V.M. in L.F., F.E., P.F., M.E., M.C., T.C.M.C., M.G., B.G., D.A.E.M., Z.S., A.P., M.L.M.C.R., nei confronti della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, del MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, del MINISTERO DELLA SALUTE, del MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, avverso la sentenza emessa dal Tribunale di Roma il 4.5.2004, depositata il 12.5.2004;

compensa, tra tutte le parti, le spese del giudizio.

Così deciso in Roma il 13.5.2010.