

27.01.2011 Corte d'Appello Roma – (medici e borse 83/91: solo una richiesta formulata per tempo salva dalla prescrizione - Sentenza del 15.11.2010

§ - oltre quattrocento medici che avevano conseguito la specializzazione senza la remunerazione prevista, e senza usufruire degli altri vantaggi riconosciuti dalle direttive comunitarie, adivano l'autorità giudiziaria competente che respingeva le loro richieste.

Proposto appello avverso la sentenza, la corte territoriale (corte d'appello, ndr), relativamente alla maggior parte dei sanitari ha confermato la sfavorevole pronuncia di primo grado, per circa quaranta medici, invece, ha riconosciuto il risarcimento del danno attraverso una ricostruzione della natura giuridica dell'obbligo risarcitorio, del tempo di prescrizione e della sua decorrenza, facendo salva la posizione di soli alcuni professionisti che, tenuto conto del tempo di conclusione del percorso formativo, erano riusciti ad interrompere tempestivamente il decorso della prescrizione medesima. [Avv. Ennio Grassini – www.dirittosanitario.net]

I medici sono
ricorrenti sono 430

Corte d'Appello di Roma - Sez. I, 15-11-2010 n. 4717

omissis

Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato l'8.3.2002 **Ma.Ac. ed altri 429** (elencati nell'epigrafe della sentenza di primo grado), laureati in medicina e chirurgia e iscritti alle scuole di specializzazione anteriormente all'anno accademico 1991/1992, convenivano in giudizio La Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, della Salute, dell'Economia e delle Finanze affermando che, a causa della tardiva e, comunque, inadeguata trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria 75/362, come modificata dalla direttiva 82/76, non avevano potuto beneficiare, durante il periodo di frequenza dei corsi, della remunerazione prevista in favore dei medici specializzandi né usufruire, a specializzazione conseguita, degli altri vantaggi riconosciuti dalle direttive comunitarie in favore dei medici specializzati. Gli attori chiedevano quindi la condanna della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri convenuti al pagamento, eventualmente anche a titolo di indennizzo per ingiustificato arricchimento, della remunerazione come stabilita dal d.lgs. 257/1991 oltre, in ogni caso, al risarcimento del danno. Si costituivano i convenuti eccependo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, la prescrizione del diritto e, nel merito, chiedendo il rigetto della domanda perché infondata. Nel corso del giudizio interveniva Mi.La. proponendo la stessa domanda già avanzata dagli attori.

La causa, istruita documentalmente, veniva definita con sentenza n. 18979/2005 pubblicata il 7.9.2005. –

Il giudice affermava in primo luogo che le direttive comunitarie richiamate dagli attori (75/362/CEE e 82/76/CEE) non avevano avuto completa ed integrale attuazione poiché il d.lgs. 257/1991, che le aveva recepite nell'ordinamento interno, aveva escluso dalla "fruizione dei benefici stabiliti" dalle direttive i medici iscritti negli anni anteriori all'anno accademico 1991/1992 e, quindi, ne aveva effettuato l'attuazione oltre il termine del 31.12.1982, fissato dalle citate direttive per il loro recepimento negli ordinamenti dei Paesi membri delle Comunità. Affermava quindi, sull'eccezione di giurisdizione, che "allegandosi dagli attori l'esistenza di un diritto predeterminato in tutte le sue componenti dalla legge e non subordinato quindi, in quanto tale, a valutazioni di tipo discrezionale devolute alla pubblica amministrazione, la controversia rientra sicuramente nella giurisdizione del giudice ordinario".

Esaminando in prosieguo la domanda di natura contrattuale rilevava che non era possibile giungere, per via interpretativa (attraverso l'esame dell'insieme delle disposizioni nazionali, precedenti o successive) al risultato perseguito dalla direttiva stessa per l'ostacolo costituito dall'assenza, "nel

In primo grado tutti i ricorsi
erano stati respinti per
intervenuta prescrizione
(quinquennale secondo il
giudice)

nostro ordinamento, al tempo della relativa frequenza da parte dei medici, di corsi di specializzazione strutturati così come previsto dalla direttiva ed impicanti, in particolare, l'obbligo del tempo pieno oppure, in casi particolari, anche del tempo ridotto... - al quale secondo la direttiva stessa il diritto alla remunerazione è inscindibilmente associato". La domanda contrattuale veniva quindi ritenuta infondata. La domanda alternativa di risarcimento del danno subito dai medici per effetto della non completa trasposizione delle direttive nell'ordinamento italiano, configurabile sia per la perdita da parte dei medici della remunerazione prevista durante il periodo di frequenza dei corsi di specializzazione sia per l'impossibilità di beneficiare degli altri vantaggi riconosciuti, e derivato dal ritardo con il quale il riconoscimento nell'ordinamento interno era avvenuto, **veniva ritenuta prescritta poiché proposta oltre il quinquennio**. Escludeva infine l'esperibilità della domanda subordinata di indennizzo per ingiustificato arricchimento per difetto del requisito della sussidiarietà.

Le domande degli attori e dell'intervenuta venivano respinte mentre le spese di lite venivano integralmente compensate.

Avverso la sentenza, non notificata, venivano proposti quattro distinti appelli. Il primo ad iniziativa di Ug.Ru., An.Mi. e Gi.Ne. con atto di citazione notificato il 28.9.2006. Il relativo procedimento era iscritto al n. 5665/2006. Il secondo appello veniva proposto da Vi.Ac. ed altri 336, elencati in epigrafe, con atto spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale il 26.10.2006. Il procedimento veniva iscritto con il n. 6386/2006. Il terzo appello veniva presentato da Caterina Erminio con atto notificato il 28.10.2006 e veniva iscritto con il n. 6597/2006. L'ultimo appello veniva presentato da Ro.Al. con atto spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale il 31.10.2006. Il procedimento veniva iscritto al n. 6641/2006. Negli appelli venivano formulate le conclusioni sopra rispettivamente riportate. Si costituivano in tutti i procedimenti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dell'Economia e delle Finanze e della Salute chiedendo il rigetto degli appelli e la conferma della sentenza di primo grado. Con ordinanza dell'11.4.2007, tutti i procedimenti successivamente iscritti a quello n. 5665/2006 venivano riuniti a quest'ultimo trattandosi di appelli avverso la stessa sentenza di primo grado. La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza del 3.2.2010 con termini alle parti, ex art. 190 c.p.c., per il deposito di comparse conclusionali e di memorie di replica.

Vengono proposti quattro appelli distinti e la Corte d'Appello li riunisce tutti in una unica causa

Motivi della decisione

Appello Rubino ed altri.

1. La difesa di Rubino ed altri censura la sentenza di primo grado per due profili essenziali. Con il primo lamenta che la domanda di risarcimento del danno per mancata tempestiva trasposizione delle direttive comunitarie 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE sia stata rigettata per prescrizione in relazione a norma diversa da quella indicata dall'Avvocatura dello Stato, che aveva invece eccepito la prescrizione in relazione all'azione contrattuale. Con il secondo lamentano il mancato esame delle domande di risarcimento del danno per la "mancata valutazione dei titoli validi ai fini dei pubblici concorsi e di riconoscimento dei relativi punteggi".

Appello Ac. ed altri e Al.

2. Anche gli appellanti in esame articolano il loro appello in due profili essenziali. Con il primo censurano la sentenza di primo grado per aver erroneamente rigettato la domanda proposta di accertamento del diritto a ricevere un'adeguata remunerazione in favore dei medici iscritti alle scuole di specializzazione anteriormente all'anno accademico 1991/1992, contenente anche la conseguente richiesta di condanna dello Stato italiano alla corresponsione di tale remunerazione.

Con il secondo motivo affermano l'erronea e inammissibile applicazione della prescrizione ex art. 2947 c.c. sulla domanda risarcitoria avanzata in via alternativa dagli appellanti in esame in primo grado, in assenza di eccezione tempestivamente formulata dall'Avvocatura che, invece, si era limitata a contestare la prescrizione connessa all'azione contrattuale per la mancata percezione della remunerazione.

Appello Er.

3. L'appellante in esame propone un primo motivo d'appello contestando l'affermazione del giudice di primo grado laddove ha ritenuto che gli attori in primo grado non potevano usufruire dei benefici previsti dalle direttive comunitarie 75/362/CEE e 82/76/CEE perché iscritti alle scuole di specializzazione anteriormente all'anno accademico 1991/1992 e perché il corso di specializzazione frequentato era strutturato diversamente da come previsto dalla normativa comunitaria. In particolare Ca.Er. rileva di aver frequentato il corso di specializzazione presso l'Università di Parma che aveva organizzato i corsi secondo le modalità richieste dalla direttiva.

Con il secondo motivo la Er. assume l'erroneità della decisione che ha ritenuto prescritta la domanda proposta in via alternativa per ottenere il risarcimento del danno rilevando che, finché la direttiva non è stata correttamente trasposta nel diritto nazionale, lo Stato inadempiente non può eccepire la tardività dell'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti dal singolo.

Esame dei motivi d'appello e delle eccezioni dell'Avvocatura.

4. **Va in primo luogo respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario proposta dall'Avvocatura in via subordinata ma, evidentemente, di natura pregiudiziale.**

La Corte di cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, ha affermato che la domanda con cui il laureato in medicina, ammesso alla frequenza di un corso di specializzazione, chiede la condanna della P.A. al pagamento in suo favore del trattamento economico pari alla borsa di studio per la frequenza di detto corso, fondando detta richiesta o sull'obbligo dello Stato di risarcire il danno derivante dalla mancata trasposizione, nel termine prescritto, delle direttive comunitarie (ed in particolare, della direttiva 82/76/CEE) prevedenti l'obbligo di retribuire la formazione del medico specializzando, ovvero sull'applicazione retroattiva della normativa nazionale di trasposizione (d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257), spetta alla giurisdizione del giudice ordinario (in tal senso Cass. sez. Un. 4.2.2005 n. 2203). Le dette direttive (come riconosciuto dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo) hanno infatti natura incondizionata e sufficientemente precisa, di tal che la natura della situazione giuridica che esse attribuiscono, in favore degli specializzandi, ad una adeguata remunerazione non può che avere natura e consistenza di diritto soggettivo. Al contrario una qualificazione in termini di interesse legittimo, presupponendo la presenza di una scelta discrezionale della p.a., non sarebbe idonea ad assicurare una soddisfazione incondizionata della pretesa nascente dal diritto comunitario. Né la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo potrebbe fondarsi sull'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, di modifica dell'art. 33 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, perché afferente a un pubblico servizio, atteso che detta norma è stata dichiarata in parte costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, la quale ha fatto così cadere la previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per tutta la materia dei servizi pubblici (in tal senso Cass. sez. Un. n. 2203/2005 cit.). Il primo motivo di impugnazione è quindi infondato.

5. I motivi attinenti l'affermato erroneo accoglimento dell'eccezione di prescrizione nonché quelli con cui si censura il mancato accoglimento dell'azione contrattuale proposta dagli attori in primo grado vanno esaminati congiuntamente perché tra loro collegati dalla qualificazione giuridica che viene attribuita alla mancata trasposizione, nei termini richiesti, delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno.

In linea generale, in materia di applicazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento di uno Stato membro della Comunità, deve richiamarsi la pronuncia della Corte costituzionale 23.4.1985 n. 113 secondo la quale (nella sentenza vengono, tra l'altro, richiamate le precedenti n. 170/1984, 47 e 48/1985) "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 sia 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 Cost., di una specifica, piena e continua garanzia (cfr. sentenza n. 170/1984)" (in tal senso Corte cost. 113/1985 cit.). 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" e ciò anche con riguardo alle sentenze interpretative della Corte di Giustizia (in tal senso Corte cost. 113/1985 cit.).

Va peraltro rilevato che le direttive Cee 75/363 del 16.6.1975 e 82/76 del 26.1.1982 non possono ritenersi auto applicative.

Sul punto il giudice di legittimità ha affermato, in pronunce non smentite dalla più recente giurisprudenza della stessa Corte (che ha invece modificato il proprio indirizzo con riguardo alla natura dell'illecito e al termine di prescrizione, come poco oltre si vedrà), che "la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'art. 2, n. 1, lett. e) della direttiva 16 giugno 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 di 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 né dei metodi di fissazione di tale remunerazione, trattandosi di in via di principio di definizioni rientranti nella competenza degli Stati membri" (in tal senso Cass. Sez. L. 11.3.2008 n. 6427 che cita Corte di giustizia 25.02.1999 Carbonari, in causa C - 131/97; parr. 44 e 45; Corte di giustizia 3.10.2000 Gozza, in causa C - 371/97). Il giudice di legittimità afferma 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 quindi che, nei termini indicati dalla giurisprudenza comunitaria, sotto il profilo della remunerazione, le direttive in esame non potevano ritenersi applicabili nell'ordinamento prima del loro recepimento avvenuto con la l. n. 428 del 1990 e con il D.Lgs. n. 257 del 1991 (in tal senso Cass. n. 6427/2008 cit.).

e, nello stesso senso, Cass. 6 luglio 2002, n. 9842). Non può quindi più fondatamente contestarsi che le direttive in esame non sono auto applicative.

Peraltro, fino alla pronuncia della Corte di cassazione del 17.4.2009 n. 9147, il giudice di legittimità 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 delle direttive comunitarie, 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 nesso 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. L. n. 6427/2008 cit.). Nell'individuazione del contenuto del danno si era quindi fatto riferimento al danno da perdita di chances 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 d.lgs 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". Conseguentemente 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, 10.2.2008 n. 3283).

Il diritto al risarcimento del danno è però 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, in sede di ricorso su 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 c.d. 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 antigiusuridico 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 antigiusuridica", 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 c.d. 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 16.6.1975 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

Viene richiamata la sentenza di Cassazione del 2009 in cui si afferma il diritto al risarcimento del danno

carico dello Stato soggetto alla ordinaria prescrizione decennale.

L'eccezione di prescrizione deve ritenersi correttamente formulata posto che deve ritenersi sufficiente che la parte eccepisca l'inerzia del titolare del diritto spettando al giudice l'individuazione della norma applicabile al rapporto dedotto in giudizio atteso che tale individuazione costituisce un corollario della qualificazione giuridica attribuita al rapporto stesso che indiscutibilmente deve essere effettuata dal giudice indipendentemente dalla prospettazione delle parti.

Quanto alla decorrenza della prescrizione, conformemente a quanto già affermato in altre pronunce di questa Corte, deve ritenersi che l'inadempimento dello Stato sia stato definitivamente consumato con la conclusione del corso di specializzazione da parte dei medici. Questi ultimi, infatti, si sono trovati a completare il loro percorso formativo in presenza della violazione da parte dello Stato all'ordinamento comunitario, per mancata attuazione nei termini prescritti delle direttive comunitarie in violazione degli artt. 5 e 189 del Trattato istitutivo della Comunità, e, quindi, tra l'altro, senza poter beneficiare degli emolumenti previsti dalla direttiva comunitaria, pur considerati non quale retribuzione in senso stretto, non essendovi una prestazione lavorativa di cui è destinata a usufruire la struttura in cui si svolge la formazione, ma solo in quanto funzionali a sopperire alle esigenze materiali per l'attuazione di un impegno a tempo pieno per l'apprendimento e la formazione.

Non può inoltre invocarsi l'art. 2935 c.c., affermando che fino alla esatta trasposizione della direttiva comunitaria il singolo non può far valere il diritto ad esso spettante. Al contrario, proprio il mancato recepimento della direttiva comunitaria entro il periodo previsto di adeguamento delle legislazioni nazionali (31.12.1982) abilita i singoli, che hanno subito un danno dal comportamento inadempiente dello Stato, ad azionare il diritto al risarcimento nascente dall'inadempimento, al momento in cui si è verificato il pregiudizio derivante dal mancato adeguamento della normativa statale a quella comunitaria. Poiché tale pregiudizio deve ritenersi consolidato, al più tardi, al momento del conseguimento del diploma di specializzazione da parte del medico iscritto alla relativa scuola, coincidendo con tale momento la conclusione del percorso formativo del singolo e, quindi, il venir meno delle esigenze materiali per l'attuazione dell'impegno a tempo pieno per l'approfondimento e la formazione, dalla data di conclusione di tale impegno deve ritenersi decorrere il termine di prescrizione.

Nel caso degli odierni appellati, in relazione all'epoca di conclusione del percorso formativo di specializzazione, il diritto al risarcimento del danno a seguito di inadempimento contrattuale è quindi prescritto per tutti ad eccezione dei seguenti medici:

Vi.Am., Ma.Ag., Se.Ag., Na.An., Iv.Ba., Lu.Bo., Al.Bo., Ma.Br., Gi.Ca., Co.Mi., Im.Ca., Sa.Ca., Ca.Ca., Ma.Be., Pa.Ci., An.Ci., Ca.Co., Ro.Co., El.Da., Fi.D'A., Do.De., Vi.D'E., Si.Di., Eu.Di., Ca.Er., Gi.Er., Ca.Fo., Da.Gi., Pa.Gi., An.Ia., Al.Ie., Ge.Lo., Fa.Lo., Vi.Lo., Ma.Ma., Cl.Ma., Gi.Fr., Mi.Ma., St.Ma., Pa.Ma., Ma.Ma., St.Ma., Ma.Ma., Sa.Ma., Pa.Mi., Au.Mo., Ma.On., Ro.Pa., Pa.Pe., Do.Ro., Si.Qu., An.Ri., An.Ro., Al.Sa., An.Sa., An.Sc., Fi.Si., Gi.So., El.Tr., Co.Vi.

Per tutti gli altri appellanti va quindi ritenuta l'intervenuta prescrizione alla data di proposizione della domanda in primo grado (11.9.2002). Per quanto riguarda Da.Ci., Gi.Ev., Fr.In., Gi.Se. che risultano aver conseguito una seconda specializzazione in data compresa nel decennio anteriore alla notifica dell'atto di citazione non può configurarsi, in assenza di specifica prova, un diritto al risarcimento del danno.

Nel caso di conseguimento di un secondo diploma di specializzazione, con ovvia iscrizione al relativo corso successivamente alla conclusione del primo, va infatti considerato che gli emolumenti previsti dalla normativa comunitaria e da quella introdotta con il d.lgs. 257/1991 sono configurati, anche alla luce delle pronunce giurisprudenziali prima richiamate, non alla stregua di una retribuzione in senso stretto ma in quanto funzionali a sopperire alle esigenze materiali per l'attuazione di un impegno a tempo pieno per l'apprendimento e la formazione. Gli appellanti indicati che avevano già conseguito un diploma di specializzazione, avrebbero dovuto specificamente provare la perdurante necessità di sopperire alle indicate esigenze materiali per il protrarsi di un impegno a tempo pieno per un secondo periodo di formazione. E' infatti verosimile che, a seguito del conseguimento del primo diploma di specializzazione, i medici abbiano iniziato lo svolgimento dell'attività professionale essendo questa comunque compatibile con l'iscrizione a un secondo corso di specializzazione. In tale ipotesi non soccorre quindi la prova presuntiva del danno subito dal laureato in medicina e chirurgia che, attese le necessità di completare il proprio periodo di formazione con il diploma di laurea specialistica, non si è visto corrispondere gli emolumenti previsti dalla normativa comunitaria. Al contrario, poiché il laureato in medicina e chirurgia aveva già completato il proprio periodo di formazione anche con una laurea specialistica, avrebbe dovuto provare il danno subito per l'iscrizione ad un nuovo corso di specializzazione per il perdurare della necessità di sopperire alle esigenze materiali per un impegno a tempo pieno nel nuovo corso, nonostante l'avvenuto conseguimento di un primo diploma. Non essendo stata fornita tale prova la relativa domanda, pur relativa a un diritto non prescritto, non può essere accolta.

Va quindi riconosciuto agli appellanti sopra indicati il diritto risarcimento del danno in conseguenza dell'inadempimento contrattuale dello Stato. Il Collegio ritiene che il danno in esame possa configurarsi quale danno da perdita di chances (su tale qualificazione già adottata dal giudice di legittimità non appare specificamente pronunciarsi Cass. Sez. Un. 9147/209) per il venir meno, per i

medici iscritti alle scuole di specializzazione negli anni dal 1982 al 1991, della possibilità di frequentare corsi adeguati alle direttive comunitarie 75/362 e 82/76, anche in relazione al diverso riconoscimento in ambito comunitario dei relativi diplomi. In tale ottica non può più operarsi la distinzione tra il danno derivante dal diritto a percepire gli emolumenti con quello derivante dal mancato conseguimento di un punteggio aggiuntivo nella partecipazione ai concorsi ovvero conseguente al mancato riconoscimento del diploma di specializzazione a livello europeo, poiché la perdita di chances riguarda l'impossibilità di frequentare le scuole secondo il nuovo ordinamento e il danno relativo è quindi onnicomprensivo della mancanza di tutte le diverse utilità che sarebbero derivate da un corso adeguato alle direttive europee.

L'obbligazione al risarcimento del danno sorge però a carico della sola Presidenza del Consiglio dei Ministri, con parziale accoglimento - per tale profilo - dell'eccezione sulla legittimazione proposta dall'Avvocatura, poiché si tratta di risarcimento danni da inadempimento contrattuale da porsi a carico dello Stato per violazione degli obblighi su di esso incombenti nei confronti della Comunità Europea.

Essendo necessario determinare il danno in via equitativa può essere utilizzato quale parametro di riferimento l'ammontare della remunerazione poi riconosciuta con il d.lgs. 257/1991, come indicata dagli appellanti in Euro 11.103,82. La somma indicata, trattandosi di debito di valore, dovrà essere rivalutata ad oggi dalla data di conseguimento del diploma di specializzazione per ciascuno degli appellanti sopra indicati. La somma così determinata dovrà essere corrisposta con riferimento ad ogni anno di specializzazione non essendo possibile determinare in questa sede gli anni di specializzazione da ciascuno frequentati per mancata specificazione di essi nella documentazione depositata.

Sono inoltre dovuti gli interessi legali, dalla data di conseguimento del diploma alla data della sentenza, sulla media tra l'importo rivalutato alla data della sentenza e quello dovuto alla data del diploma. Ulteriori interessi legali dalla sentenza al saldo sono dovuti sugli importi rivalutati.

Le contrastanti pronunce giurisprudenziali in ordine alle tematiche oggetto della citazione di primo grado e la definizione, solo in epoca più recente, della qualificazione giuridica delle domande proposte nonché l'accoglimento solo parziale della domanda degli appellanti costituiscono giusti motivi per la compensazione integrale delle spese di lite di primo e di secondo grado.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti proposti da Ug.Ru., An.Mi. e Gi.Ne. con atto di citazione notificato il 28.09.2006, da Vi.Ac. ed altri 336, elencati in epigrafe, con atto spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale il 26.10.2006 da Ca.Er. con atto notificato il 28.10.2006 e da Ro.Al. con atto spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale il 31.10.2006 avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 18979/2005, pubblicata il 7.9.2005, così provvede:

respinge l'appello di Ug.Ru., An.Mi. e Gi.Ne. nonché l'appello di Ro.Al.;

accoglie l'appello di Vi.Ac. ed altri per quanto di ragione e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accertato l'inadempimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'obbligo di tempestivo e corretto recepimento della normativa comunitaria di cui alle direttive 75/362 e 82/76 la condanna al risarcimento del danno patito da Vi.Am., Ma.Ag., Se.Ag., Na.An., Iv.Ba., Lu.Bo., Al.Bo., Ma.Br., Gi.Ca., Co.Ca., Im.Ca., Sa.Ca., Ca.Ca., Ma.Be., Pa.Ci., An.Ci., Ca.Co., Ro.Co., El.Da., Fi.D'A., Do.De., Vi.D'E., Si.Di., Eu.Di., Gi.Er., Ca.Fo., Da.Gi., Pa.Gi., An.la., Al.le., Ge.Lo., Fa.Lo., Vi.Lo., Ma.Ma., Cl.Ma., Gi.Ma., Mi.Ma., St.Ma., Pa.Ma., Ma.Ma., St.Ma., Ma.Ma., Sa.Ma., Pa.Mi., Au.Mo., Ma.On., Ro.Pa., Pa.Pe., Do.Ro., Si.Qu., An.Ri., An.Ro., Al.Sa., An.Sa., An.Sc., Fi.Si., Gi.So., El.Tr., Co.Vi., quantificandolo in Euro 11.103,82 per ogni anno di frequenza del corso di specializzazione da parte di ciascuno degli appellanti prima indicati, oltre rivalutazione monetaria dalla data di conseguimento del diploma da parte di ciascuno fino alla data della sentenza e interessi legali da calcolarsi dalla data del conseguimento del diploma fino alla data della sentenza sulla media risultante dall'importo di Euro 11.103,82 con quello rivalutato in favore di ciascuno. Sugli importi rivalutati alla data della sentenza sono inoltre dovuti gli interessi legali dalla sentenza al saldo,

accoglie l'appello di Ca.Er. e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, ritenuto l'inadempimento della Presidenza del Consiglio all'obbligo prima indicato, la condanna al risarcimento del danno patito da Ca.Er., quantificandolo in Euro 11.103,82 per ogni anno di frequenza del corso di specializzazione da parte della Er. oltre rivalutazione monetaria dalla data di conseguimento del diploma fino alla data della sentenza e interessi legali da calcolarsi dalla data del conseguimento del diploma fino alla data della sentenza sulla media risultante dall'importo di Euro 11.103,82 con quello rivalutato in favore di ciascuno. Sugli importi rivalutati alla data della sentenza sono inoltre dovuti gli interessi legali dalla sentenza al saldo.

Respinge la domanda di tutti gli altri appellanti.

Compensa integralmente tra le parti le spese di primo e di secondo grado.

Così deciso in Roma, il 5 maggio 2010.

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2010.