

Risarcimento del danno da tardivo recepimento di direttive comunitarie .

Autore: Caterina Camposano

In: Diritto civile e commerciale

Sezioni Unite, Ordinanza nr. 23901/2020 - rinvio pregiudiziale CGUE - risarcimento del danno da tardivo recepimento di direttive comunitarie - medici specializzandi.

Con ordinanza n. 23901/2020, le Sezioni Unite della Suprema Corte rivolgono alla CGUE il seguente quesito su questione pregiudiziale: “se l’art- 189 del Trattato sull’Unione Europea e gli artt. 13 e 16 della direttiva ce/82/76 del Consiglio ... ostino ad un’interpretazione secondo cui il diritto alla remunerazione adeguata previsto dall’art. 13 della direttiva CE/82/76 a favore dei sanitari che svolgano l’attività di formazione, sia a tempo pieno che a tempo ridotto, e sempre che sussistano tutti gli altri requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza europea, spetta anche ai medici che si siano iscritti ad una scuola di specializzazione in anni precedenti l’anno 1982, e che siano in corso al 1 gennaio 1983. Se il diritto al risarcimento del danno per il ritardo nel recepimento della Direttiva suindicata da parte dello Stato italiano competa, di conseguenza, anche a detti sanitari, limitatamente alla frazione di risarcimento successiva al 1 gennaio 1983”.

Volume consigliato

Premesse

Il caso in oggetto attiene al complesso tema della responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto dell’Unione, che la Sentenza Francovich c. Repubblica italiana (Corte di Giustizia CE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C- 9/90) pone a sistema del diritto sovranazionale, quale declinazione dell’art. 5 del TCE (dopo Lisbona, art. 4, § 3 TUE). La norma, infatti, obbliga gli Stati ad “eliminare le conseguenze illecite di violazione del diritto comunitario”: un risultato da realizzare con i mezzi dell’ordinamento interno, riconoscendo ai singoli il diritto al risarcimento del danno in presenza di particolari condizioni (i.e. che la norma comunitaria violata sia diretta ad attribuire diritti in favore dei singoli, che la violazione sia grave e manifesta e che sussista il nesso di causalità diretta tra la violazione e il danno subito). La complessità del tema sollecitava la Giurisprudenza di legittimità ad incedere sulla qualificazione della natura della responsabilità, prendendone definitiva posizione con l’arreso del 2009 che ne affermava la natura contrattuale con relativo regime prescrizione decennale (v. Cass. civ., Un., 17 aprile 2009, n.

9147); problema, quest'ultimo, che ha perso il proprio rilievo pratico con l'art. 4 comma 43, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. Legge di Stabilità 2012) che ancora la prescrizione del diritto de quo alla disciplina ex art. 2947 c.c..

I fatti

Approdava nuovamente alla Sezione Lavoro della Suprema Corte la questione concernente la delimitazione della responsabilità dello Stato italiano per il tardivo recepimento della direttiva 82/76/CEE, su atto promosso da sanitari iscritti ai corsi di specializzazione prima del 1982. La Sez. Lavoro, riscontrato in punto un contrasto giurisprudenziale, con ordinanza interlocutoria del 16 gennaio 2020, n. 821, rimetteva gli atti al Primo Presidente ex artt. 374 e 376 c.p.c. che concludeva per il rinvio pregiudiziale alla CGUE nei termini ut supra.

Il contrasto interpretativo nella giurisprudenza nazionale e le decisioni CGUE

In effetti, la delimitazione dell'ambito temporale della responsabilità dello Stato italiano per la tardiva attuazione della direttiva, era già stata oggetto di un precedente responso della CGUE, alla quale avevano rinviato, in via pregiudiziale, le Sezioni Unite con ordinanze interlocutorie del 21 novembre 2016, n. 23581 e n. 23582. Le ordinanze in parola erano finalizzate a sciogliere i dubbi circa l'estensione della responsabilità dello Stato a favore degli specializzandi iscritti ai corsi prima del 31/12/1982, posta l'ondivaga giurisprudenza sul punto.

Un'opzione ermeneutica si esprimeva negativamente ed argomentava che al 31/12/1982 lo Stato non era ancora inadempiente e, pertanto, non si sarebbe configurato alcun diritto al risarcimento in favore degli iscritti ai corsi prima di tale data. Inoltre, per tali soggetti, il diritto non sarebbe maturato nemmeno successivamente, per la considerazione unitaria del corso di specializzazione (v. ex multis Cass. civ., sez. VI, 9 luglio 2015, n. 14375).

Per altra giurisprudenza di legittimità, il diritto al risarcimento si doveva estendere agli iscritti pre 31/12/1982. Un diverso opinare avrebbe sia violato la direttiva, perché quest'ultima non limitava la platea dei beneficiari in base alla data di iscrizione ai corsi, sia eluso il rimedio alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla tardiva attuazione della direttiva, i.e. l'applicazione retroattiva della misura di attuazione della norma comunitaria tardivamente recepita dallo stato membro. I giudici favorevoli a quest'ultimo orientamento insistevano, inoltre, sulla natura del rapporto che scaturisce dall'iscrizione al corso di socializzazione, ossia un rapporto di durata, e in quanto tale, suscettibile di applicazione del principio secondo cui la legge sopravvenuta disciplina il rapporto giuridico ancora in corso (Cass. civ., sez. Lav., 2 settembre 2015, n. 17434).

La questione veniva rimessa alle Sezioni Unite, le quali, prima di dirimere il contrasto, sottoponevano in via pregiudiziale alla CGUE le seguenti questioni interpretative (Ord. 21 novembre 2016, n. 23581): se, nell'ambito di applicazione della direttiva, rientrano anche le formazioni di medici specializzandi già in corso e proseguite oltre il 31/12/1982 e, in caso di risposta affermativa, se l'obbligo insorga per l'intera durata del corso o solo per il periodo di tempo successivo al 31/12/1982.

Con Sent. 24 gennaio 2018, cause riunite C-616/16 e 617/16, i Giudici di Lussemburgo rispondevano che non risulta dalla direttiva che l'obbligo non trovi applicazione in relazione a quelle formazioni che erano iniziate prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva, ossia prima del 1 gennaio 1983 e che, in ogni caso, l'obbligo di remunerazione decorre da quella data. Affermavano, inoltre, che qualsiasi formazione iniziata nel 1982 e proseguita fino al 1990 doveva essere oggetto di adeguata remunerazione - circostanza che parrebbe limitare il diritto in questione ai soli sanitari iscritti ai corsi nel 1982 (e non, a titolo esemplificativo, nel 1980 e proseguiti dopo il 1/1/1983). Occorre puntualizzare, tuttavia, che la Corte Sovranazionale si adeguava alla materia del contendere, in quanto le doglianze provenivano da medici iscritti a corsi di formazione unicamente riferiti agli anni dal 1982 al 1990.

Il contrasto non sopito nella giurisprudenza di legittimità e l'ordinanza interlocutoria n. 821/2020

Il Supremo Consesso, con Sent. 18 luglio 2018, n. 19107, e 31 luglio 2018, n. 20348, si accodava alle statuizioni del Giudice Sovranazionale ed evidenziava che, rispetto a chi aveva cominciato nell'anno accademico 1982-1983, il risarcimento per la mancata percezione di una retribuzione adeguata fosse da commisurare non all'intero periodo dell'anno del corso, ma alla frazione temporale decorrente dal 1° gennaio 1983.

Senonché, l'orientamento maggioritario della Suprema Corte, successivo all'arresto, interpretava la pronuncia distinguendo tre categorie di specializzandi:

- A) gli iscritti ai corsi pre 29 gennaio 1982 non hanno diritto ad alcuna remunerazione;
- B) gli iscritti ai corsi post 29 gennaio 1982 hanno diritto alla remunerazione parziale e comunque a decorrere dal 1 gennaio 1983;
- C) gli iscritti ai corsi post 1 gennaio 1983 hanno diritto alla remunerazione piena per l'intera durata del corso.

Secondo la posizione maggioritaria delle sezioni semplici, il diritto al risarcimento, pertanto, veniva riconosciuto solo ai medici iscritti ai corsi a decorrere dal 29/1/1982, nel rispetto del principio di ultrattività delle previsioni normative che costituiscono nuovi diritti rapportati ad un nuovo regime che le

giustificati. Il 29/1/1982, infatti, è la data di entrata in vigore della direttiva e, l'assenza di alcuna fonte normativa sul punto prima di tale data, non permette di riconoscere alcun diritto al risarcimento del danno.

La Cassazione Sez. Lav, chiamata a pronunciarsi su un ricorso proposto da medici specializzandi iscritti ai corsi pre 29 gennaio 1982, dimostrava insoddisfazione con confronti dell'orientamento maggioritario. Infatti, con l'ordinanza interlocutoria n. 821/2020 suindicata, rimetteva la questione alle Sezioni Unite. In particolare, evidenziava la sussistenza del diritto al risarcimento del danno anche a favore degli iscritti pre 29/1/1982 insistendo sulla natura del rapporto che scaturisce dall'iscrizione, ossia rapporto di durata, e, come tale, suscettibile di vedersi applicato lo *Ius superveniens* al momento dell'entrata in vigore della norma, sempre che il rapporto non abbia, in quel momento, esaurito i propri effetti.

I dubbi di compatibilità dell'interpretazione prevalente nella giurisprudenza nazionale con il diritto dell'Unione. Le motivazioni del rinvio.

Le Sezioni Unite così interpellate, a loro volta, rimettono la questione, in via pregiudiziale, alla CGUE affinché chiarisca - in via definitiva - se l'obbligo risarcitorio operi anche a favore di chi abbia iniziato il corso di specializzazione pre 1/1/1982.

Il Supremo Consesso osserva che l'interpretazione maggioritaria rischia di porsi in contrasto sia con la normativa europea che con l'interpretazione della stessa CGUE e, rilevata la maggior compatibilità della tesi avallata dalla Sezione Lavoro con la normativa UE, motiva quanto segue:

- la direttiva non pone limiti alla platea dei beneficiari del diritto alla retribuzione; affermarne la sussistenza implica contrastare con il principio del primato del diritto dell'unione e dell'intangibilità delle posizioni soggettive riconosciute ai singoli in ambito europeo.

- La stessa CGUE non opera alcuna scelta in ordine all'esclusione dal diritto di tutti coloro che avessero iniziato il corso di formazione ante 1982.

- Il giudice a quo deve interpretare le disposizioni nazionali al fine di conseguire il risultato voluto dalla direttiva; nel caso di specie, che le attività svolte dagli specializzandi formino oggetto di adeguata remunerazione essendo attività professionali, realizzate al fine di acquisire le necessarie competenze specialistiche. Del resto, la giurisprudenza del Supremo Consesso inquadra l'attività dello specializzando nel contratto di formazione lavoro - seppur peculiare - dove la remunerazione sopperisce alle esigenze materiali (per l'impiego degli specializzandi nell'attività rivolta alla formazione diretta al conseguimento di un titolo). Si fatta esigenza sussiste nei confronti di tutti i medici specializzandi e viene considerata dal legislatore comunitario nella propria direttiva, che, attuata tardivamente dallo Stato italiano, legittima i

sanitari ad agire per essere ristorati tenuto conto del fatto che l'applicazione delle misure di attuazione deve essere retroattiva e completa.

-. Inoltre, l'interpretazione estensiva della Sez. Lav. si dimostra coerente alle menzionate decisioni della CGUE. Quest'ultima, chiamata a pronunciarsi in ordine a chi dovesse beneficiare del risarcimento rispondeva positivamente e genericamente in ordine a tutte le formazioni ante 1983 e il successivo riferimento ai corsi iniziati dal 1982 al 1990 doveva ritenersi mero richiamo alla materia del contendere.

-. un altro elemento di criticità dell'interpretazione maggioritaria è rappresentato dal fatto che la CGUE estendeva l'obbligo risarcitorio a chi si fosse iscritto nel corso di tutto l'anno 1982 e non solo ai medici iscritti dopo il 29 gennaio 1982. La Corte, pertanto, riconosceva il diritto de quo per ulteriori 28 giorni di tempo; riconoscere il diritto dal 1/1/1982 implica non applicare il principio dell'ultrattività e, al contrario, riconoscere la retroattività completa della misura di attuazione della norma comunitaria.

Le Sezioni Unite, di conseguenza, evidenziano che riconoscere il diritto solo agli specializzandi iscritti a far data dal 1/1/1982 e non a coloro che si fossero iscritti al medesimo corso ma in data anteriore (ad esempio in data 27/12/1981), implicherebbe legittimare un'ingiustificata disparità di trattamento tra iscritti a medesimi corsi ma in giorni diversi.

Da ultimo, si sottolinea la natura del rapporto in essere con gli specializzandi: è rapporto di durata e come tale suscettibile di vedersi applicato lo ius superveniens di cui alla direttiva e questo anche in virtù del principio dell'equivalenza giurisdizionale - principio cardine del diritto dell'Unione.

Per questi motivi, le SS.UU pongono il quesito pregiudiziale ut supra riportato, nella speranza di risolvere, in via definitiva, il contrasto giurisprudenziale in ordine alla delimitazione della responsabilità dello Stato italiano per il tardivo recepimento della direttiva 82/76/CEE, così da porre la parola fine alle annose traversie dei medici specializzandi.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/risarcimento-del-danno-da-tardivo-recepimento-di-direttive-comunitarie/>