

Prescrizione, risarcimento danni da inadempimento di direttive comunitarie e corsi di specializzazione medica (Cass. n. 22972/2013)

Autore: Staiano Rocchina

In: Diritto del lavoro, Giurisprudenza commentata

Massima

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 in favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica iniziati negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che, se detta direttiva fosse stata attuata, avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore dell'art. 11 della L. 370/1999. In riferimento a detta situazione, nessuna influenza può avere la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 4, comma 43, della L. 183/2011 - secondo cui la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da mancato recepimento di direttive comunitarie soggiace alla disciplina dell'art. 2947 c.c. 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 - trattandosi di norma che, in difetto di espressa previsione, non può che spiegare la sua efficacia rispetto a fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore (1° gennaio 2012).

1. Questione

Il ricorrenti, deducendo la loro qualità di medici specializzati, iscritti in Università italiane a corsi di specializzazione in varie discipline mediche della durata variabile da tre a cinque anni, in anni accademici successivi a quello del 1981-1982 e precedenti l'anno accademico 1991-1992, avevano notificato un atto di citazione avanti al Tribunale civile alla Presidenza del consiglio dei ministri e degli altri Ministeri

resistenti, per ottenere la loro condanna al pagamento di determinate somme a titolo di adeguata remunerazione per l'attività svolta quali medici specializzandi, loro negata dallo Stato italiano in violazione della direttiva comunitaria 82/76/CEE, che modifica la direttiva 75/363/CEE, ora ambedue trasfuse nella direttiva 93/16/CEE. Il Tribunale di Roma aveva respinto le domande, ritenendo prescritti i crediti azionati, applicando la disciplina della prescrizione quinquennale.

La presente sentenza è stata appellata dagli interessati dinnanzi alla Corte d'appello, che ha confermato, con diversa motivazione, la pronuncia di primo grado.

Contro la presente sentenza, è stata proposto ricorso in Cassazione, che è stato accolto sulla base del seguente principio: "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 in favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica iniziati negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che se detta direttiva fosse stata attuata avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore dell'art. 11 della L. 370/1999".

2. Risarcimento danni da inadempimento di direttive comunitarie e prescrizione

La giurisprudenza di legittimità nelle sentenze, sostanzialmente gemelle, nn. 10813, 10814, 10815 e 10816 del 2011 ha affermato che in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, non autoesecutive, in tema di retribuzione della formazione dei medici specializzandi) sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di Giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto - anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema della responsabilità per

inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non antiggiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antiggiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno. Ne consegue che il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'adeguata compensazione della perdita subita in ragione del ritardo oggettivamente apprezzabile, restando assoggettata la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione.

Le citate sentenze gemelle hanno, in primo luogo, precisato che "il concetto di responsabilità contrattuale è stato usato dalle Sezioni Unite palesemente 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, considerato dall'ordinamento interno, per come esso deve atteggiarsi secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, come fonte dell'obbligo risarcitorio, secondo la prospettiva scritta nell'art. 1173 c.c..

In secondo luogo, sulla base di un'ampia ricognizione dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria a partire dalla invocata sentenza sul caso E. (ivi compresa quella sulla causa C-445/06, considerata dalla sentenza impugnata come determinativa del suo superamento) si sono affermati i seguenti principi di diritto: "la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in tema di azione risarcitoria di diritto interno, da inadempimento di direttiva sufficientemente specifica nell'attribuire ai singoli diritti, ma non self-executing, evidenzia conclusioni certe nel senso: a) la regolamentazione delle modalità, anche quoad termini di decadenza o prescrizione, dell'azione risarcitoria da inadempimento di direttiva attributiva di diritti ai singoli compete agli ordinamenti interni; b) in mancanza di apposita disciplina da parte degli Stati membri, che dev'essere ispirata ai principi di equivalenza ed effettività, il giudice nazionale può ricercare analogicamente la regolamentazione dell'azione, ivi compresi eventuali termini di decadenza o prescrizione, in discipline di azioni già regolate dall'ordinamento, purchè esse rispettino i principi suddetti e, particolarmente, non rendano impossibile o eccessivamente gravosa l'azione; c) l'applicazione di un termine di prescrizione che così ne risulti, cioè che derivi dal riferimento che il giudice nazionale fa ad

una disciplina interna regolamentante altra azione, è possibile comunque solo se essa può considerarsi sufficientemente prevedibile da parte dei soggetti interessati, dovendo, dunque, il giudice nazionale procedere necessariamente a tale apprezzamento; d) l'eventuale termine di prescrizione può decorrere anche prima della corretta trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale, se il danno, anche solo in parte (è questo il significato del riferimento ai "primi effetti lesivi" contenuto nella sentenza nella sentenza Danske Slagterier) per questo soggetto si è verificato anteriormente; e) l'applicazione del termine di prescrizione decennale, della quale sopra si è data giustificazione, ove sia apprezzata sotto il profilo della prevedibilità da parte dei soggetti interessati, appare prevedibile, tenuto conto che il termine di prescrizione decennale (di cui all'art. 2946 c.c.) è quello generale e certamente più favorevole rispetto ai termini speciali, più brevi. Risponde, quindi, al principio comunitario di effettività." p.6.3. Dev'essere, poi, rilevato che questa Corte, con la sentenza n. 17868 del 2011, deliberata sempre nella udienza del 18 aprile 2011 e depositata il 31 agosto successivo, ha precisato, altresì, che la ricostruzione dello stato della giurisprudenza comunitaria fatta dalle citate sentenze gemelle risultava conforme a quanto, successivamente al loro deposito, aveva deliberato la Corte di Giustizia con la sentenza 19 maggio 2011, resa sulla causa C-452, su un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Firenze (e considerato dalla dette sentenze, le quali avevano escluso, invece, ch'esso fosse necessario ed erano state, peraltro, depositate senza che le parti avessero fatto presente l'imminenza della discussione davanti a quella Corte il 19 maggio 2011 ed in situazione nella quale nel sito della Corte di Giustizia non risultava all'epoca della camera di consiglio e del deposito delle decisioni la calendarizzazione dell'udienza).

A sua volta Cass. n. 25993 del 2011 ha precisato, scrutinando eccezione della difesa erariale in analogo controversia che è infondato l'assunto (adombrato anche da parte della dottrina) secondo cui la citata sentenza comunitaria avrebbe contraddetto le argomentazioni della giurisprudenza inaugurata dalle sentenze gemelle: la sentenza comunitaria si è occupata, infatti, solo di ribadire che cosa la giurisprudenza comunitaria dispone in punto di obblighi del legislatore degli Stati membri in punto di applicazione di regime prescrizionali o decadenziali che interferiscano sulle pretese basate sul diritto comunitario rimasto inadempito. E lo ha fatto ribadendo i risultati esegetici cui erano pervenute le sentenze gemelle.

Queste ultime (sono sempre considerazioni di Cass. n. 25993 del 2011) hanno, poi, ricostruito il regime prescrizionale della pretesa risarcitoria sulla base del diritto interno, sul quale la giurisprudenza

comunitaria anche nell'ultima decisione non si è espressa in alcun modo, esulando il problema dalla sua giurisdizione, che appartiene - com'è noto - solo alla individuazione della compatibilità del diritto interno con l'ordinamento comunitario. Ed è palese che nella specie la ricostruzione operata dalle sentenze gemelle del regime interno di prescrizione dell'azione come individuata dalle Sezioni Unite non si pone in alcun modo in contrasto con il diritto comunitario, del quale è anzi diretta a preservare l'osservanza da parte del nostro ordinamento ed a garantirne massimamente l'effettività. Sempre la sentenza da ultimo citata ha discusso l'ulteriore eccezione della difesa erariale che adombrava un contrasto della qualificazione dell'azione - operata dalle Sezioni Unite e ribadita, anche con gli argomenti esplicativi sopra ricordati, dalle sentenze gemelle - con una in realtà inesistente qualificazione in termini di illecito ai sensi dell'art. 2043 c.c. che sarebbe stata operata dalla giurisprudenza comunitaria. L'assunto è stato considerato privo di fondamento sul rilievo che non si comprende come il riferimento delle detta giurisprudenza all'obbligo statutale di risarcimento del danno possa essere inteso in ambito di ordinamento interno come una scelta a favore di una certa qualificazione normativa, quale quella della lex aquilia, piuttosto che di un'altra. L'individuazione della collocazione nel diritto interno dell'azione risarcitoria compete, infatti, ai giudici di diritto interno sulla base della normativa vigente in mancanza di apposito intervento del legislatore oppure appunto al legislatore, che bene può disciplinare specificamente l'azione. Dopo di che il problema, in termini di rispetto del diritto comunitario, è solo quello del se la disciplina ritenuta applicabile dal giudice interno o individuata dal legislatore consenta il ristoro dell'obbligo risarcitorio previsto dal diritto comunitario in nuce con la sentenza Francovich e, come adombrato dalle sentenze gemelle, in realtà definito soltanto dalla sentenza sul caso Brasserie du Pêcheur.

Successivamente, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 25993 del 2011 ed anche con quella di poco anteriore n. 24816 del 2011, a precisazione del riportato principio ha, altresì, chiarito che esso è applicabile anche agli specializzandi che, avendo iniziato il corso di specializzazione in anni fino all'anno accademico 1990-1991, non potevano vedere la loro situazione disciplinata dal D.Lgs. 257/1991, ancorché parte del corso fosse stato seguito sotto la sua vigenza. Infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.Lgs. 257/1991 le disposizioni di cui all'art. 6 di esso, che aveva attuato tardivamente il diritto comunitario in parte qua le disposizioni del decreto si applicavano a decorrere dall'anno accademico 1991-92, il che comportava che esse fossero applicabili soltanto agli specializzandi che avessero iniziato il corso di specializzazione a decorrere dall'anno accademico de quo e non anche, sia pure per il periodo successivo all'entrata in vigore del D.Lgs. 257/1991, a coloro che avessero iniziato la specializzazione prima di quell'anno accademico e non l'avessero ancora terminata. In pratica, si è osservato nelle dette sentenza si

è statuito che la situazione di costoro rimase priva di disciplina statutale attuativa del diritto comunitario non diversamente da quella degli specializzandi che avessero frequentato corsi terminati nell'anno accademico 1990-1991.

Si è, quindi, riespresso il principio di diritto che viene in rilievo riguardo all'annosa vicenda degli specializzando in questi termini, comprensivi anche del caso degli specializzandi cd. "a cavallo", cioè che, avendo iniziato la specializzazione prima dell'intervento del D.Lgs. 257/1991, l'avessero terminata quando esso era già entrato in vigore: "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 iniziati negli anni 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 dell'art. 11 della L. 370/1999. Con l'art. 4, comma 43, della L. 183/2011, (Legge di stabilità 2012, ex legge finanziaria), approvata in via definitiva dal Parlamento il 12 novembre 2011 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale 14 novembre 2011, n. 265, infatti, è stato disposto che "La prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da mancato recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o altri provvedimenti obbligatori comuni tari soggiace, in ogni caso, alla disciplina di cui all'art. 2947 c.c. 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". Ai sensi dell'art. 36 della stessa legge la norma è entrata in vigore il 1 gennaio 2012.

Rocchina Staiano

Dottore di ricerca; Docente all'Univ. Teramo; Docente formatore accreditato presso il Ministero di Giustizia e Conciliatore alla Consob con delibera del 30 novembre 2010; Avvocato. E' stata Componente della Commissione Informale per l'implementamento del Fondo per l'Occupazione Giovanile e Titolare di incarico a supporto tecnico per conto del Dipartimento della Gioventù.

<https://www.diritto.it/prescrizione-risarcimento-danni-da-inadempimento-di-direttive-comunitarie-e-corsi-di-specializzazione-medica-cass-n-229722013/>