

CORTE d'APPELLO di Catania - Sezione I – sentenza n. 1168 del 16 giugno 2017

SPECIALIZZAZIONI E BORSE DI STUDIO: PRIMA DEL 1983, NESSUN RISARCIMENTO

Al momento di inizio dei corsi prima del 31 dicembre 1982 lo Stato, non essendo ancora scaduto il termine per adempiere, nell'organizzare i corsi senza tener conto delle direttive tenne un comportamento pienamente legittimo sul piano comunitario e non può sostenersi, stante il carattere unitario del corso, che una volta sopravvenuta la scadenza del termine per adempiere, detto comportamento venne colpito da una sorta di illegittimità sopravvenuta. E ciò né in via retroattiva e, quindi, per tutta la durata del corso, cioè sia per quella collocantesi prima del 31 dicembre 1982 e per quella collocantesi dopo, né soltanto dopo quella data, cioè per gli anni di durata del corso successivi.

omissis

Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato nel giugno 2002 Ro. Co. e Pa. Cl. Ra., premettendo di avere frequentato, dopo il conseguimento della laurea in medicina e chirurgia, il primo la scuola di specializzazione in pediatria presso l'Università degli Studi di Catania negli anni accademici 1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89, il secondo la scuola di specializzazione in medicina del lavoro presso l'Università degli Studi di Messina negli anni accademici 1981/82, 1982/83, 1983/84 e 1984/85, convenivano in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica, il Ministero della Salute e le Università degli Studi di Catania e di Messina chiedendone la condanna al risarcimento del danno per la mancata remunerazione della frequenza nel periodo della specializzazione a causa del tardivo e inesatto recepimento della direttiva CEE n. 82/76 (successiva alle direttive n. 75/362/CEE, c.d. direttiva riconoscimento, e n. 75/363/CEE, c.d. direttiva coordinamento, entrambe recepite nell'ordinamento italiano con L. 217/1978), che aveva invece riconosciuto il diritto alla remunerazione per ogni anno di specializzazione, ed aveva altresì previsto, all'art. 16, il termine del 31.12.1982 per l'adozione da parte degli Stati membri delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ad essa.

Gli attori in particolare, nel rilevare che lo Stato italiano aveva recepito la suddetta direttiva solo con il d.lgs. 257/1991, entrato in vigore 15 gg. dopo la data della sua pubblicazione, prevedendo l'erogazione in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione di una borsa di studio dell'importo, per l'anno 1991, di Lire. 21.500.000, ma solo a decorrere dall'anno accademico 1991/1992, si dolevano di non avere potuto beneficiare della borsa di studio e di avere subito un danno a causa dell'inadempimento dello Stato italiano nella esecuzione delle direttive comunitarie e per contrasto con l'art. 249 Trattato CEE.

Chiedevano quindi la condanna delle amministrazioni convenute al pagamento, in loro favore, della somma di € 11.103,82 (pari a Lire 21.500.000) per ogni anno di specializzazione, a titolo di risarcimento del danno, commisurato a quanto avrebbero percepito in caso di tempestiva

emanazione del decreto di recepimento della direttiva 82/76, o, in subordine, nella diversa misura ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali sulla sorte capitale rivalutata dalla maturazione del diritto al soddisfo.

Instauratosi il contraddittorio, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e le Università degli Studi di Catania e Messina, costituitisi in giudizio, preliminarmente eccepivano il difetto di giurisdizione del g.o., il difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni medesime, la prescrizione sia quinquennale che decennale. Nel merito, deducevano l'infondatezza della pretesa risarcitoria degli attori in ragione e della non immediata applicabilità delle direttive comunitarie rimaste inadempite, e della diversa posizione in cui versavano i medici ammessi a corsi di specializzazione prima dell'anno accademico 1991/1992 rispetto ai destinatari della normativa successivamente introdotta con L. 257/91, questi ultimi soggetti a verifica circa l'osservanza di determinate condizioni, tra cui lo svolgimento di un'attività a tempo pieno e l'incompatibilità con ogni altra attività libero-professionale esterna alle strutture assistenziali e con l'esistenza di qualsivoglia rapporto con il Servizio Sanitario Nazionale.

Il Tribunale di Catania, con sentenza n. 3047/05 depositata in data 8.09.2005, ritenuta la giurisdizione del g.o., dichiarava prescritto il credito risarcitorio vantato dagli attori.

Questi ultimi proponevano quindi appello davanti alla Corte d'Appello di Catania, che tuttavia, con sentenza n. 1001 dell'1.07.2011, depositata in data 12.07.2011, rigettava l'interposto gravame.

In seguito, proposto dagli odierni appellanti ricorso per cassazione avverso la sentenza ad essi sfavorevole, la Corte di legittimità con sentenza n. 11034/15, depositata in data 28.05.2015, accoglieva il ricorso e cassava la sentenza impugnata, con rinvio della causa per la decisione alla Corte d'Appello di Catania in diversa composizione, in ragione della erronea applicazione del termine di prescrizione quinquennale in luogo di quello decennale - applicabile per effetto della riconducibilità dell'obbligo risarcitorio dello Stato allo schema della responsabilità contrattuale per inadempimento dell'obbligazione ex lege conseguente ad omessa o tardiva trasposizione delle direttive comunitarie – nella specie la n. 75/362/CEE e la n. 82/76 CEE, entrambe non autoesecutive -, e per la non corretta individuazione del termine iniziale di decorrenza della prescrizione nella data di entrata in vigore della L. 157/1991, anziché in quella di entrata in vigore dell'art. 11 L. 370/1999 (che ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio ai soli beneficiari di talune sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo).

Indi, con atto di citazione in riassunzione notificato in data 28.07.2015, Ro.Co. e Pa.Ra. riassumevano il giudizio nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, del Ministero della Salute e delle Università degli Studi di Catania e di Messina reiterando domanda di accertamento della responsabilità dello Stato italiano per non avere tempestivamente recepito le direttive comunitarie 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76 CEE e per contrasto con l'art. 249 Trattato CEE, nonché domanda di condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento dei danni subiti quale conseguenza immediata e diretta del suddetto illecito comportamento omissivo, da liquidarsi nella misura di € 11.103,82 (pari a Lire 21.500.000) per ogni anno di specializzazione - commisurato alla remunerazione cui avrebbero avuto diritto in caso di attuazione della direttiva 82/76 intervenuta con d.lgs. 257/1991, ove le misure introdotte con il suddetto decreto fossero state attuate sin dal 1982 – ovvero nella misura

ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali sulla sorte rivalutata dalla maturazione del diritto al soddisfo, con vittoria delle spese dell'intero giudizio, incluso il presente grado.

A tal fine gli attori deducevano che solo a seguito della sentenza 7 luglio 1987 della Corte di Giustizia, con d.lgs. 257/1991, lo Stato italiano aveva recepito la direttiva n. 82/76, di modifica delle precedenti direttive c.d. "riconoscimento" e "coordinamento", prevedendo l'erogazione di una borsa di studio in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione, sia pure solo a decorrere dall'anno accademico 1991/1992, e che da ultimo con L. 370/1999 lo Stato aveva emanato disposizioni in materia di Università e di ricerca scientifica e tecnologica, prevedendo l'attribuzione di borse di studio in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione negli anni compresi tra il 1983 ed il 1991 e beneficiari di talune sentenze del TAR Lazio passate in giudicato.

Fatte tali premesse, gli attori deducevano che la direttiva "coordinamento", come modificata dalla direttiva 82/76, aveva previsto un obbligo di retribuzione dei periodi di formazione relativi alle specializzazioni mediche incondizionato e sufficientemente preciso, e che sussistevano, pertanto, i presupposti per il risarcimento del danno in ragione dell'attribuzione ai singoli di un diritto dal contenuto ben identificato, della gravità della violazione commessa e del nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo imposto allo Stato ed il danno subito dai soggetti lesi. Si riportavano quindi a quanto già dedotto ed eccepito, evidenziando che la citazione era stata notificata il 20.06.2002, ovvero ben prima della prescrizione del diritto, e che l'obbligo di retribuire il periodo di formazione degli specializzandi si imponeva sia per i periodi di formazione dei medici specialisti a tempo pieno che per quelli a tempo parziale, a nulla rilevando le modalità di svolgimento della formazione medesima.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, il Ministero della Salute e le Università di Catania e di Messina, in primo luogo rilevando il difetto di legittimazione passiva dei Ministeri convenuti, non avendo questi competenza sostanziale in merito alla attuazione di direttive comunitarie non self executing, né poteri di rappresentanza processuale dello Stato italiano nella materia in questione. Ribadivano poi l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno vantato dagli attori. Nel merito, deducevano l'infondatezza della domanda per carenza di prova in merito ai requisiti previsti dalla normativa nazionale e comunitaria per il diritto alla remunerazione riservata alla formazione medico-specialistica, e la mancanza di prova della inesistenza del c.d. aliunde perceptum. Quanto alla posizione del Ra., iscritto alla scuola di specializzazione nell'anno 1981/1982, osservavano che nei confronti dello stesso non può ravvisarsi alcun illecito comunitario, non essendo all'epoca ancora scaduto il termine fissato dalle direttive comunitarie ai fini del recepimento da parte dei singoli Stati.

La causa, rinviata per la precisazione delle conclusioni all'udienza del 27.01.2017, veniva trattata in decisione con l'assegnazione alle parti dei termini di rito per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

Motivi della decisione

In via preliminare, l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dei Ministeri convenuti va disattesa.

Sotto tale profilo il Collegio condivide l'orientamento espresso dalla Corte di legittimità con sentenza della Sez. III n. 10814/2011, nella parte in cui ha riconosciuto al Ministero dell'Università e della Ricerca, evocato in giudizio in luogo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - come "articolazione direttamente riferibile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri quale vertice dell'esecutivo abilitato a contraddire alla domanda" - la legittimazione passiva in relazione alla domanda di 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 negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-91. L'argomentazione proposta – che ben può replicarsi per il Ministero della Salute, la cui veste processuale è integralmente assimilabile a quella del Ministero dell'Istruzione - trae spunto dal disposto dell'art. 4 L. 25.03.1958 n. 260, recante "Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato", che, in caso di errore di identificazione della persona alla quale l'atto introduttivo del giudizio deve essere notificato, prevede che l'Avvocatura dello Stato sollevi l'eccezione nella prima udienza, con la contemporanea indicazione della persona alla quale l'atto doveva essere notificato, e che il giudice prescrive un termine entro il quale l'atto deve essere rinnovato. Ebbene, secondo la sentenza della Corte poc'anzi richiamata, la rilevanza dell'erronea individuazione dell'autorità amministrativa competente a stare in giudizio "opera non solo con riguardo alla ipotesi di erronea "vocatio in ius", in luogo del Ministro titolare di una determinata branca della P.A., di altra persona preposta ad un ufficio della stessa, ma anche con riferimento alla ipotesi di "vocatio in ius" di un Ministro diverso da quello effettivamente "competente" in relazione alla materia dedotta in giudizio (Cass. n. 8697 del 2001; in senso conforme Cass. n. 11808 del 2003; sostanzialmente conformi: Cass. n. 16031 del 2001; n. 1405 del 2003; n. 4755 del 2003)". Tale orientamento è stato di recente ribadito con sentenza della Sez. VI sottosezione 3, n. 6029 del 25.03.2015, che, pur precisando che l'azione risarcitoria deve essere diretta nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha tuttavia riconosciuto la legittimazione dei Ministeri convenuti in quanto "articolazioni dell'istituzione Governo", e non di soggetti distinti che possano porre un problema di legittimazione sostanziale.

Né mutano i termini della questione con l'art. 1 co. 250 L. 27.12.2013 n. 147, pure citato dalle Amministrazioni convenute, riguardante non già il tema della individuazione del soggetto chiamato a contraddire in caso di domanda giudiziale di risarcimento del danno da mancato o ritardato recepimento di direttive o di altri provvedimenti dell'Unione Europea, ma l'individuazione dello stanziamento con cui fare fronte a pronunce di condanna già intervenute nei confronti dello Stato.

In proposito va poi segnalato che, mentre il testo originario individuava in tale fase la competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, estendendo l'applicabilità della disposizione anche alle pronunce già depositate o notificate alla data di entrata in vigore della stessa legge, a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 788, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 la medesima disposizione, nel testo vigente, individua direttamente in capo alle Ammini-

strazioni dello Stato la competenza a provvedere all'esecuzione delle pronunce di condanna al pagamento di somme di denaro emesse per mancato o ritardato recepimento nell'ordinamento di direttive o di altri provvedimenti dell'Unione Europea di cui siano destinatarie "in relazione alla soccombenza nel giudizio, nell'ambito delle risorse iscritte in bilancio a legislazione vigente", con la previsione che "la disposizione di cui al presente comma si applica anche alle pronunce già depositate o notificate alla data di entrata in vigore della presente legge".

Passando ad esaminare l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, reiterata dalle Amministrazioni convenute nel presente giudizio di rinvio, osserva il Collegio che l'individuazione, quale regime applicabile nel caso di specie, del termine prescrizionale decennale in luogo della prescrizione quinquennale è oggetto di espressa statuizione della Corte di cassazione con la seguente motivazione: "il diritto al risarcimento dei danni per omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto dalle 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) va ricondotto allo schema della responsabilità contrattuale per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria (Cass. n. 10813, 23558 e 23568/2011, Sez. Un. N. 9147/2009)". Sul punto la Corte di legittimità ha altresì escluso l'applicabilità dell'art. 4, comma 43, della L. 183/2011, e, quindi, del regime di prescrizione quinquennale ivi previsto, che si applica invece ai fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore (1.01.2012).

È del pari coperta dal giudicato la statuizione relativa alla individuazione del termine di decorrenza della prescrizione decennale in corrispondenza del 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore dell'art. 11, L. 370/1999, con la quale il legislatore italiano ha limitato il riconoscimento del diritto ad una borsa di studio in favore dei soggetti che avevano maturato i necessari requisiti nel periodo dal 1. gennaio 1983 al termine dell'anno accademico 1990/91, purché beneficiari di talune sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo.

Impinge dunque nel giudicato l'eccezione di prescrizione riproposta dalle Amministrazioni convenute sotto il profilo della decorrenza del termine di prescrizione decennale dalla data di entrata in vigore della L. 257/91. La riproposizione dell'eccezione, nonostante la statuizione intervenuta sul punto in sede di legittimità, collide con il principio – di recente ribadito da Cass. Sez. V n. 20981 del 16.10.2015 (conf. Sez. L, Sentenza n. 17353 del 23/07/2010) - secondo il quale in caso di annullamento con rinvio per violazione di norme di diritto, la pronuncia della Corte di cassazione vincola al principio affermato e ai relativi presupposti di fatto, onde il giudice del rinvio deve uniformarsi non solo alla regola giuridica enunciata, ma anche alle premesse logico-giuridiche della decisione, attenendosi agli accertamenti già compresi nell'ambito di tale enunciazione, senza poter estendere la propria indagine a questioni che, pur se non esaminate nel giudizio di legittimità, costituiscono il presupposto stesso della pronuncia, formando oggetto di giudicato implicito interno.

Dall'applicazione della regola di diritto enunciata dalla Corte con sentenza n. 11034/15 in merito e al regime di prescrizione applicabile, e alla decorrenza del suddetto termine prescrizionale, consegue che nel caso in esame il termine di prescrizione decennale alla data della notifica del-

l'atto di citazione del giudizio di primo grado (giugno 2002) non era ancora compiutamente decorso.

Deve, pertanto, concludersi per l'infondatezza dell'eccezione di prescrizione sollevata dalle Amministrazioni convenute.

Venendo al merito della controversia, gli attori si dolgono di non avere potuto beneficiare della borsa di studio introdotta con d.lgs. 257/1991 solo a decorrere dall'anno accademico 1991/1992, e lamentano quindi un danno a causa dell'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di dare esecuzione alle direttive comunitarie, dovuto alla disparità di trattamento cui si vedono esposti sia rispetto ai medici di altri Stati membri, che hanno potuto godere di percorsi formativi a tempo pieno retribuiti, sia rispetto ai medici italiani che hanno conseguito la specializzazione con immatricolazione a partire dall'anno 1991/92 secondo la normativa Europea recepita dalla L. 257/1991. Indi, riassumendo il giudizio in sede di rinvio ai sensi dell'art. 392 c.p.c., Ro. Co. e Pa. Cl. Ra. reiterano la propria domanda di risarcimento del danno, già proposta con l'atto di citazione notificato il 20.6.2002, invocando in sostanza un'applicazione retroattiva della norma nazionale.

Il Collegio non può tuttavia condividere tale impostazione, che travisa il senso della pronuncia della Corte di Giustizia n. 371/2000, nel procedimento Gozza e altri, e della precedente sentenza del 25.02.1999 nella causa Carbonari e altri.

Ed invero la sentenza "Carbonari" precisa (al § 48) che: "... Come risulta dalla costante giurisprudenza della Corte [di Giustizia], nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare le disposizioni di una legge che - come nella causa a qua - sono state introdotte specificamente al fine di garantire la trasposizione di una direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE".

Aggiunge poi al § 49 che: "spetta al giudice a quo valutare in quale misura l'insieme delle disposizioni nazionali - più in particolare, per il periodo successivo alla loro entrata in vigore, le disposizioni di una legge promulgata al fine di trasporre la direttiva 82/76 - possa essere interpretato, fin dall'entrata in vigore di tali norme, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, al fine di conseguire il risultato da essa voluto".

Del tutto in linea con la precedente pronuncia è, poi, la successiva sentenza "Gozza" (§ da 37 a 39), che ai § 38-39 recita:

"§ 38. In ultimo luogo, la Corte ha precisato che, nel caso in cui il risultato prescritto dalla direttiva "coordinamento", come modificata dalla direttiva 82/76, non potesse essere conseguito mediante interpretazione, il diritto comunitario imporrebbe alla Repubblica italiana di risarcire i danni causati ai singoli purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma violata abbia lo scopo di attribuire diritti a favore dei singoli il cui contenuto possa essere identificato, che la violazione sia sufficientemente grave e che esista un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo imposto allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

§ 39. A questo proposito, l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76 permette di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione

di tale direttiva, a condizione che la direttiva stessa sia stata regolarmente recepita. Tuttavia, spetta al giudice nazionale far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76 sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti da detta direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti".

Le pronunce della Corte di Giustizia impongono, dunque, non già una interpretazione *contra legem* della normativa nazionale, quanto piuttosto una interpretazione della norma che - tra i vari significati possibili - realizzi la piena attuazione della direttiva recepita; quando invece emerga che la ricezione completa della direttiva risulti tardiva e che la normativa nazionale attuativa della direttiva stessa non ne estenda retroattivamente gli effetti fin dal momento in cui la ricezione avrebbe dovuto avvenire, residua la sola via risarcitoria.

Da quanto precede consegue che la normativa nazionale di recepimento non può essere interpretata in senso difforme dal significato reso palese dal testo, che, per quanto qui rileva, all'art. 8 co. 2 d.lgs. n. 257/1991 espressamente stabiliva: "Le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dall'anno accademico 1991-92".

Se dunque è ben possibile interpretare estensivamente il testo normativo perché si ponga in linea con le esigenze indicate nella direttiva che la norma intende attuare, è invece certamente escluso che, in via interpretativa, il giudice si discosti dal testo normativo al punto da attribuirvi un significato contrario a quanto espressamente disposto, sì da attribuire alle direttive, fin dalla loro emanazione, una immediata vincolatività nell'ordinamento nazionale della quale sono invece sprovviste poiché non *self-executing*.

Recita in proposito la sentenza "Ca.", ai § da 45 a 47:

"§ 45. È pacifico, tuttavia, che le direttive "coordinamento" e 82/76 non contengono alcuna definizione comunitaria della remunerazione da considerarsi adeguata, né dei metodi di fissazione di tale remunerazione. Definizioni del genere rientrano, in via di principio, nella competenza degli Stati membri che devono, in tale settore, adottare specifici provvedimenti di attuazione. § 46 (*omissis...*) per quanto riguarda l'identificazione dell'istituzione cui compete il versamento della remunerazione adeguata, è giocoforza rilevare, come fa la Commissione, che né la direttiva "coordinamento" né la direttiva 82/76 identificano il debitore tenuto a retribuire i periodi di formazione relativi alle specializzazioni mediche e che, di conseguenza, gli Stati membri dispongono di un'ampia discrezionalità in merito.

§ 47. Ciò considerato, l'art. 2 n. 1 lett. c), nonché il punto 1 dell'allegato della direttiva "coordinamento", come modificata dalla direttiva 82/76, non sono in proposito incondizionati. Essi non consentono infatti al giudice nazionale di identificare il debitore tenuto al versamento della remunerazione adeguata, né l'importo di quest'ultima"(cfr. Cass. SS.UU. n. 9147/2009 e da ultimo, *ex multis*, Cass. 10813/2011).

Ne consegue, pertanto, la necessità di statuire nel merito della pretesa, l'esame della quale impone il richiamo dei più recenti arresti giurisprudenziali in materia (da ultimo vedi Cass. civ. n. 1182/2012; Cass. civ. n. 23577/2011, Cass. civ. n. 23558/2011 nonché le "sentenze gemelle nn. 10813, 10814, 10815 e 10816 del 2011; già Cass. 9147/09), che hanno dato un assetto sistema-

tico definitivo alla fattispecie risarcitoria che sorge a seguito della mancata trasposizione delle direttive sugli specializzandi (n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE) configurandola come ipotesi di inadempimento di obbligazione "ex lege" dello Stato di natura indennitaria: "... 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 anti-giuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come anti-giuridica 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'idonea 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. Il collegio intende uniformarsi a tale giurisprudenza, non ravvisando ragioni per discostarsene" (così Sez. 3, sentenza n. 1182 del 2012).

Non risulta corretta, dunque, la posizione difensiva assunta al fine di contrastare la avanzata pretesa risarcitoria, secondo la quale nessun obbligo di remunerare gli specializzandi sussisteva prima dell'attuazione delle richiamate direttive ad opera del d.lgs. n. 257/1991.

Infatti, con la domanda in esame, gli attori Co. e Ra. non hanno chiesto la remunerazione della prestazione resa durante il corso di specializzazione da costoro frequentato, secondo quanto stabilito nelle richiamate direttive all'epoca ancora inattuata, avendo piuttosto domandato il risarcimento per equivalente del danno subito in conseguenza del mancato adeguamento dello Stato italiano per la frequenza nell'ambito del corso di specializzazione senza previsione di una adeguata remunerazione.

Tutto ciò premesso, rileva il Collegio che in merito al diritto ad ottenere il chiesto risarcimento del danno le posizioni degli attori non sono sovrapponibili.

Ed invero, mentre il dott. Ro. Co. ha frequentato, come da certificazione in atti, il corso di specializzazione in pediatria dall'anno accademico 1985/86 sino al conseguimento del diploma di specializzazione in data 10.07.1989 presso l'Università degli Studi di Catania, il dott. Ra. ha frequentato la scuola di specializzazione in Medicina del Lavoro presso l'Università di Messina negli anni 1981/82, 1982/83, 1983/84, 1984/85, conseguendo il diploma di specializzazione all'esito degli esami finali sostenuti in data 24.10.1985.

Per quanto concerne il Co., è dunque accertato il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 76 del 1982, riassuntiva delle direttive nn. 362 e 363 del 1975, sì come insorto a favore dei soggetti che hanno seguito corsi di specializzazione medica ai quali sono

stati ammessi dopo l'1 gennaio 1983, ovvero dopo la scadenza del termine di recepimento della direttiva da parte dello Stato Italiano, fissato al 31.12.1982.

Sul punto, non può essere condiviso l'assunto delle Amministrazioni convenute, secondo il quale non è fornita in giudizio prova alcuna della "esclusività" della attività svolta dagli specializzandi, quale presupposto necessario per riscontrare il danno derivato loro dal ritardato recepimento.

Trova applicazione, in proposito, il principio giurisprudenziale elaborato dalla Corte regolatrice (da ultimo, Cass. 27 gennaio 2012 n. 1182) a tenore del quale, allo specifico fine di ricondurre a diritto e a ragionevole equilibrio funzionale situazioni meritevoli di una disciplina sostanziale diacronicamente analoga, ben può ricavarsi, data la diretta riconducibilità della impossibilità di frequentazione della scuola di specializzazione in conformità della direttiva all'inadempimento del legislatore italiano, dalla circostanza (nel caso di specie incontestata) che il medico abbia, nel periodo di ritardata attuazione della direttiva, frequentato la scuola di specializzazione come allora organizzata, che lo stesso l'avrebbe frequentata anche nel diverso regime conforme alle prescrizioni comunitarie (cfr. al riguardo, anche Cass. 11 marzo 2008 n. 6427). Né, in ogni caso, lo specializzando può dirsi onerato – tanto più a fronte della intervenuta dimostrazione del conseguimento del diploma di specializzazione - della prova di non aver percepito, durante il periodo di formazione, altre remunerazioni professionali, ovvero di non essere titolare di altre borse di studio, trattandosi di circostanze eventualmente rilevanti a titolo di aliunde perceptum, con onere della prova a carico del soggetto inadempiente (cfr. per l'affermazione del medesimo principio, Cass. 13 gennaio 2009 n. 488).

Il relativo pregiudizio va liquidato in via equitativa alla stregua del parametro normativo contenuto nell'art. 11 della legge n. 370/1999. Tale opzione interpretativa ha ricevuto l'avallo della Corte di Cassazione in varie sentenze (sul punto cfr. Cass. civ. n. 23275/2011 citata, nonché Cass. civ. n. 5842/2010, Cass. civ. n. 12408/2010), che hanno stabilito che trattasi di "(omissis...) liquidazione in via equitativa, secondo canoni di parità di trattamento per situazioni analoghe, in quanto con la legge n. 370/1999, lo Stato italiano ha proceduto ad un sostanziale atto di adempimento parziale soggettivo nei confronti di tutte le categorie astratte in relazione alle quali, dopo il 31 dicembre 1982, si erano potute verificare le condizioni fattuali idonee all'acquisizione dei diritti previsti dalle direttive comunitarie più volte citate e che non risultano considerate nel d.lgs. n. 257/1991".

A favore del Co. deve quindi liquidarsi il danno in via equitativa, per ogni anno di frequenza alla scuola di specializzazione, secondo quanto stabilito dal richiamato art. 11 della legge n. 370/1999, nella misura di € 6713,93 per anno (pari a lire 13.000.000), da moltiplicarsi per quattro, pari al numero di anni del corso. Il Ministero della Istruzione, Università e della Ricerca ed il Ministero della Salute, quali articolazioni del Governo della Repubblica ed in solido tra loro, vanno pertanto condannati a pagare al Co. la somma di € 26.855,72, oltre interessi legali dalla data della notifica dell'atto di citazione del giudizio di primo grado.

Non può, invece, essere riconosciuta anche la rivalutazione monetaria poiché, a seguito di tale esatta determinazione monetaria ottenuta dall'applicazione dell'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, all'originario debito di valore di natura risarcitoria si è sostituita un'obbligazione

avente natura di debito di valuta, rispetto alla quale operano le regole generali di cui agli artt. 1219 e 1224 cod. civ. (in questo senso da ultimo Cass. civ. n. 1917/2012; nonché Cass. n. 5533 del 2012, successivamente seguite da ormai numerosissime conformi). Né il creditore ha dato prova di aver subito un maggior danno.

Non può, invece, configurarsi una responsabilità, anche a titolo solidale, delle Università presso le quali la specializzazione è stata conseguita. Invero, sì come chiarito da numerose pronunce della Corte di legittimità (oltre alle pronunce intervenute in generale e già richiamate, sul punto specifico v. tra le molte altre: Cass. 17 novembre 2011, n. 24087; Cass. 11 novembre 2011, n. 23558; Cass. sez. VI, 14/02/2014 n. 3441; Cass. Sez. VI n. 6029 del 25.3.2015) l'Università non è soggetto titolare o contitolare passivo della situazione giuridica fatta valere: e tale circostanza sarebbe anzi rilevabile di ufficio (in difetto di giudicato interno) pure in sede di legittimità.

A diverse conclusioni deve giungersi invece con riferimento alla posizione del Ra..

Risulta invero per via documentale che il Ra. ha frequentato la scuola di specializzazione negli anni accademici 1981/82, 1982/83, 1983/84 e 1984/85, ed ha conseguito la specializzazione in medicina del lavoro a seguito degli esami finali sostenuti il 24.10.1985. Egli ha dunque intrapreso il percorso relativo alla specializzazione in epoca antecedente al 1° gennaio 1983, ovvero prima che maturasse l'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di adeguamento della normativa interna alle direttive comunitarie. In merito a tale sua posizione, va data continuità al prevalente ed ormai consolidato orientamento della Corte di legittimità - v. in particolare Cass. 9 aprile 2013, nn. 8578 e 8579, nonché Cass. 4 dicembre 2012, n. 21719, nonché, più di recente, Cass. Sez. VI n. 14375 del 9.07.2015 - secondo il quale, "in tema di Direttive CEE 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, così come modificate dalla Direttiva n. 82/76/CEE, riguardanti l'organizzazione dei corsi di specializzazione medica, a seguito dell'inadempimento statale ad esse, verificatosi il 31 dicembre 1982, non insorse alcun diritto al risarcimento del danno a favore dei medici che a quella data avevano già iniziato il loro corso di specializzazione", evidentemente sulla base della previgente disciplina, alla stregua della compiuta ricostruzione, operata soprattutto nella sentenza 10813 del 2011 e poi ribadita nelle successive pure sopra richiamate, dei momenti di effettiva maturazione dell'inadempimento dello Stato italiano, unico fondamento della domanda risarcitoria dispiegata dai ricorrenti successivi. Sul punto la Corte, con sentenza della sez. III n. 8578 del 9.04.2013 (conf. v. anche la sent. della Sez. 6-3, n. 17067 del 2013), si è così espressa: "Ora, all'esito della qualificazione del diritto insorto a favore dei singoli per effetto della nota vicenda, operata da Cass. S.U. n. 9147 del 2009 e dalle sentenze gemelle di questa Sezione nn. 10813, 10814, 10815 e 10816, seguite da copiosa giurisprudenza, avendo gli specializzandi iscritti a corsi di specializzazione anteriormente al 31 dicembre 1982 frequentato un corso che legittimamente sul piano del diritto comunitario era iniziato in una situazione nella quale lo Stato italiano non era ancora divenuto inadempiente all'obbligo di ottemperare alle note direttive ed essendo l'obbligo statale di adempiere le direttive correlato all'organizzazione del corso nella sua completezza e, quindi, fin dal suo inizio, deve ritenersi che la situazione di inadempienza dello Stato verificatasi a far tempo dal 1° gennaio 1983 fosse riferibile soltanto all'organizzazione di corsi di specializzazione a far tempo da quella data e, quindi, a corsi iniziati da essa. Con la conseguenza che il diritto nascente dalla situazione di inadempienza non poteva riguardare i

medici che a quella data stavano frequentando già corsi di specializzazione iniziati anteriormente, in quanto ciò si sarebbe risolto in una sorta di inammissibile retroattività degli effetti dell'inadempimento statale, cioè del fatto costitutivo del diritto dei singoli che dopo il 31 dicembre 1982 si vennero a trovare nelle condizioni di fatto in cui, se le direttive fossero state adempiute, avrebbero potuto beneficiare dei diritti da esse previsti: tali condizioni di fatto erano, infatti, riferibili all'inizio del corso di specializzazione dopo il 31 dicembre 1982 e non alla frequenza di un corso iniziato anteriormente.

Al riguardo, va considerato che al momento di inizio dei corsi prima del 31 dicembre 1982 lo Stato, non essendo ancora scaduto il termine per adempiere, nell'organizzare i corsi senza tener conto delle direttive tenne un comportamento pienamente legittimo sul piano comunitario e non può sostenersi, stante il carattere unitario del corso, che una volta sopravvenuta la scadenza del termine per adempiere, detto comportamento venne colpito da una sorta di illegittimità sopravvenuta. E ciò né in via retroattiva e, quindi, per tutta la durata del corso, cioè sia per quella collocantesi prima del 31 dicembre 1982 e per quella collocantesi dopo, né soltanto dopo quella data, cioè per gli anni di durata del corso successivi.

Le domande dei medici, dunque, andavano esaminate in base al seguente principio di diritto: "In tema di Direttive CEE 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, così come modificate dalla Direttiva n. 82/76/CEE, riguardanti l'organizzazione dei corsi di specializzazione medica, a seguito dell'inadempimento statale ad esse, verificatosi il 31 dicembre 1982, non insorse alcun diritto al risarcimento del danno a favore dei medici che a quella data avevano già iniziato il loro corso di specializzazione" (si veda già Cass. n. 21719 del 2012)".

Tale principio, costantemente affermato anche in seguito, è stato di recente ribadito da Cass. Sez. VI n. 14375 del 9.07.2015, che ha precisato che il corso di specializzazione va valutato nella sua unitarietà e che solo al momento del suo inizio può verificarsi il diritto dello specializzando ad una remunerazione.

Alla stregua dell'orientamento sin qui richiamato (rispetto al quale consta un solo precedente difforme della Sez. L. n. 10612 del 22.05.2015, rimasto isolato), al quale il Collegio aderisce, la domanda proposta da Pa. Cl. Ra. non può trovare accoglimento.

Ogni altra questione rimane assorbita.

Quanto alle spese processuali ritiene la Corte che in considerazione del carattere controverso delle questioni di diritto affrontate (oggetto di oscillazioni giurisprudenziali risoltesi solo nel corso del giudizio intrapreso) e della particolare natura della controversia sussistano giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti anche in relazione al giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando nella causa civile iscritta al n. 989/2015 RG, in riforma della sentenza n. 3047/2005 emessa dal Tribunale di Catania in data 8.09.2005, così provvede: in parziale accoglimento della domanda proposta, condanna il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica ed il Ministero della Salute, in persona dei rispettivi ministri pro tempore ed in solido tra loro, entrambi quali articolazioni del Governo della Repubblica, al

pagamento, in favore di Co. Ro., della complessiva somma di € 26.855,72, oltre interessi legali dal dì della domanda sino al soddisfo;

rigetta la domanda proposta nei confronti delle Università degli Studi di Catania e di Messina;

rigetta la domanda formulata da Ra. Pa. Cl. nei confronti delle Amministrazioni convenute;

compensa tra tutte le parti costituite le spese processuali del presente grado di giudizio e del giudizio di legittimità.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio della prima sezione civile della Corte di Appello, il 7.06.2017.