



Numero registro generale 31547/2021

Numero sezionale 7263/2022

Numero di raccolta generale 23943/2022

Data pubblicazione 02/08/2022

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SESTA SEZIONE CIVILE - 3

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ENRICO SCODITTI	Presidente
CRISTIANO VALLE	Consigliere
MARCO ROSSETTI	Consigliere
IRENE AMBROSI	Consigliere
MARILENA GORGONI	Consigliere-Rel.

Oggetto:

RESPONSABILITA'
CIVILE P.A.

Ud.06/07/2022 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 31547/2021 R.G. proposto da:

(omissis)

, elettivamente domiciliati in (omissis)

, presso lo studio dell'avvocato (omissis)

che li rappresenta e difende;



-ricorrenti-

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO ISTRUZIONE UNIVERSITA' RICERCA, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO ECONOMIA FINANZE, domiciliati in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso lo studio dell'avvocato AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO ((omissis)) che li rappresenta e difende;

-controricorrenti-

avverso la SENTENZA di CORTE D'APPELLO di ROMA n. 3393/2021 depositata il 06/05/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 06/07/2022 dal Consigliere MARILENA GORGONI.

Rilevato che:

i professionisti indicate in epigrafe, laureati in medicina e chirurgia, premesso di avere vinto l'accesso alle scuole di specializzazione in varie discipline mediche, di avere frequentato i relativi corsi, espletando le prestazioni mediche di specializzazione nelle strutture ospedaliere in cui erano inseriti, senza percepire alcuna remunerazione, in violazione delle direttive europee nn. 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE (sistematicamente coordinate con la direttiva 93/16/CEE), in materia di formazione dei medici specialisti e dei corsi per il conseguimento dei relativi diplomi, che prevedevano che per le attività di formazione, sia a tempo pieno, sia a tempo ridotto fosse prevista "adeguata remunerazione", convenivano in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il



Ministero della Salute, in conformità con quanto indicato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee con sentenze del 25 febbraio 1999 (procedimento C- 13 1/97) e del 3 ottobre 2000 (procedimento CO 71/97), in via principale, che venisse accertato e dichiarato il loro diritto a ricevere un'adeguata remunerazione per l'attività svolta durante il periodo di formazione specialistica e, per l' effetto, che i convenuti venissero condannati al pagamento della somma di Lire 21.500.000 per ogni anno del corrispondente corso di specializzazione e per ciascun corso frequentato, o di quella maggiore o minore che sarebbe stata ritenuta di giustizia, oltre al maggior danno ex art. 1224 cod. civ. ed agli interessi maturati e maturandi, nonché che venisse accertato e dichiarato il diritto di vedere riconosciuto il loro titolo e di ottenere il punteggio loro spettante in base alle direttive comunitarie richiamate, con conseguente condanna delle parti convenute al risarcimento del danno per il mancato paritario riconoscimento del titolo suddetto; in via alternativa, che le parti convenute venissero condannate al risarcimento dei danni subiti per l'omesso recepimento nei loro confronti delle direttive e sentenze comunitarie richiamate, oltre al maggior danno ex art. 1224 c.c. e agli interessi di legge, e, in via subordinata, formulavano una domanda di liquidazione dell'equo indennizzo per arricchimento senza causa;

il Tribunale con la sentenza n. 13220/2018, rigettava la domanda per intervenuta prescrizione;

la Corte d'Appello di Roma, con la sentenza n. 3393/2021, pubblicata in data 06/05/2021, oggetto dell'odierno ricorso, confermava la decisione di prime cure, osservando che sulla questione dirimente del termine di prescrizione si è consolidato il principio secondo cui in caso di omessa o tardiva trasposizione delle direttive 75/362 e n. 82/76 non autoesecutive sorge il diritto degli interessati al risarcimento dei danni per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato di natura indennitaria, che la



fonte dell'obbligo risarcitorio non è un fatto illecito
extracontrattuale, bensì l'inadempimento di un rapporto
obbligatorio preesistente, con conseguente applicazione del termine
di prescrizione ordinario, che l'inadempimento di detto obbligo è
rimasto inalterato anche a seguito del d.lgs. n. 257/1991 in
riferimento ai soggetti che avevano maturato i necessari requisiti
nel periodo che va dall'1 gennaio 1983 al termine dell'anno
accademico 1990-1991, che l'art. 11 della l. n. 370/1990,
riconoscendo il diritto ad una borsa di studio soltanto a favore dei
beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice
amministrativo, ha reso definitive l'inadempimento dello Stato nei
confronti degli esclusi, i quali hanno avuto, dal momento
dell'entrata in vigore della l. n. 370/1999, quindi, dal 27 ottobre
1999, la ragionevole certezza che lo Stato non avrebbe più
adottato altri atti di adempimento della normative europea, che la
l. n. 183/2011, art. 4, comma 43, a mente del quale 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, non ha alcuna rilevanza, trattandosi di
norma che esplica la sua efficacia solo per fatti verificatisi dopo la
sua entrata in vigore e cioè dall'1 gennaio 2012; ritenendo, nel
solco della giurisprudenza di legittimità ed in particolare di Cass.
8/02/2012, n. 1850, che il *dies a quo* per far valere i diritti vantati
dagli attori a qualsivoglia titolo avesse cominciato a decorrere da
27 ottobre 1999, data di entrata in vigore della l. n. 370/1990, con
cui il legislatore ha corretto parzialmente l'inesatta attuazione della
direttiva 82/76/CEE operata con il d.lgs. 257/1991, riconoscendo
ai medici specializzandi ammessi alle scuole di specializzazione
negli anni accademici 1982-1983-1990-1991, senza alcuna
distinzione di categorie, ma soltanto sul presupposto di fatto che si



fosse ottenuta una sentenza amministrativa passata in giudicato, poiché solo da detta data l'obbligo risarcitorio è divenuto per i soggetti esclusi, e quindi per i medici non destinatari delle pronunzie del giudice amministrativo, apprezzabile come effetto di una condotta di inadempimento ormai definitivo e constatando non risultassero l'assenza di atti interruttivi provenienti dagli attori, tali da consentire di riconoscere quella manifestazione di volontà sufficiente ai fini degli effetti di cui all'art. 2943 cod.civ.;

i professionisti ricorrono avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma, articolando un solo motivo;

resistono con controricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero della Salute;

avendo ritenuto sussistenti le condizioni per la trattazione ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ., il relatore designato ha redatto proposta, che è stata ritualmente notificata, unitamente al decreto di fissazione dell'adunanza della Corte.

Considerato che:

1) con un unico motivo i ricorrenti deducono «Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in materia di risarcimento del danno derivante da omesso e/o tardivo recepimento di direttive comunitarie nonché degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE, dell'art. 10 Cost.; dell'art. 19, comma uno, seconda parte, del Trattato dell'Unione europea; dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, cd Carta di Nizza, approvata il 7 dicembre 2000; delle direttive CEE 82/76, 75/363 e 93/16, delle sentenze della Corte di giustizia Europea, 25 Febbraio 1999 (procedimento C-131/97) e del 3 ottobre 2000; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del Protocollo numero 1 alla Cedu; degli artt. 1,10, 11 e 12 delle preleggi c.c. e degli artt. 2934, 2935, 2938 c.c., dell'art. 36 del decreto legislativo 8 agosto 1991 n. 257 (in



Gazz. Uff. 16 agosto, n. 191), nonché dell'art. 11 della legge n. 370/1999 in relazione al n. 3 dell'art. 360 c.p.c.»;

secondo i ricorrenti, la questione del se un rimedio giurisdizionale possa essere considerato effettivo prima che sia definita la natura giuridica dell'azione esperibile, con le conseguenti ricadute sul termine di prescrizione, prima che sia identificato il soggetto passivamente legittimato e prima che sia individuata la giurisdizione interna competente a conoscere la domanda dovrebbe essere sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia, perché i principi di cui alla decisione n. 1813/2011 non meriterebbero di essere considerati di generale applicazione, come emergerebbe dal § 10.2. della medesima pronuncia che rilevava che la conclusione accolta avrebbe evitato di investire la Corte di Giustizia «di una esegesi dell'ordinamento internazionale interna al nostro ordinamento». In altri termini, secondo quanto prospettato dai ricorrenti, questa Corte, pur avendo lucidamente individuato il nocciolo essenziale della questione, avrebbe arrestato il proprio ragionamento, ritenendo la data del 27 ottobre 1999 già sufficiente a rigettare, nella fattispecie allora in esame, l'eccezione di prescrizione, mentre, invece, la situazione di incertezza si sarebbe protratta fino al 2011, cioè fino all'adozione della L. 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 43 - 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 - con cui lo Stato Italiano avrebbe messo a disposizione dei soggetti danneggiati dal suo inadempimento un sufficientemente certo e perciò effettivo rimedio giurisdizionale idoneo a far decorrere il termine di prescrizione;

2) il motivo è inammissibile ai sensi dell'art. 360 *bis* cod.proc.civ.



Va richiamato l'ormai consolidato indirizzo di questa Corte, il quale ha chiarito che il diritto al risarcimento del danno da tardiva e incompleta trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, relative al compenso in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari, si prescrive nel termine decennale, decorrente dalla data di entrata in vigore (27 ottobre 1999) della L. 19 ottobre 1999, n. 370, il cui art. 11, ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio soltanto in favore di quanti, tra costoro, risultavano beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo, rendendo definitivo l'inadempimento soggettivo residuo (Cass. 17/05/2011, nn. 10813, 10814, 10815 e 10816; Cass. 31/08/2011, n. 17868; Cass. 20/03/2014, n. 6606; Cass. 15/11/2016, n. 23199; Cass. 31/05/2018, n. 13758);

la descritta condotta statale ha definitivamente palesato l'adempimento soggettivamente parziale dello Stato per gli specializzandi che hanno iniziato i corsi anteriormente all'anno accademico 1991-1992, sicché, al di là del perdurare degli effetti di tale inadempimento per gli altri (non destinatari della disciplina in parola), la ragionevole cristallizzazione derivante dall'opzione esercitata, rispetto all'astratta possibilità di un ripensamento normativo, onerava della reazione i pretermessi, innescando la decorrenza estintiva prescrizione; per le medesime ragioni, non può rilevare la diversa quantificazione della remunerazione, e il suo differente regime, discrezionalmente determinati dallo Stato con il D.Lgs. n. 368 del 1999, attuato dall'anno accademico 2006-2007 (Cass. 14/03/2018, n. 6355);

la difesa dei ricorrenti sostiene che la pronuncia n. 1813 del 2011 aveva preso in considerazione un termine prudenziale in ottica di conformità comunitaria, in ragione di quanto allora esaminabile, e tale da essere comunque sufficiente a respingere, in quel tempo, l'eccezione di prescrizione, e che, invece, solo



successivamente al 1999 la giurisprudenza di questa Corte avrebbe escluso quelle incertezze inibenti la decorrenza della prescrizione in pregiudizio del danneggiato: l'individuazione della giurisdizione, se ordinaria o amministrativa, la natura dell'azione esperibile, se contrattuale o aquiliana, il termine di prescrizione, la sua decorrenza, la determinazione della legittimazione passiva (se solo lo Stato o meno);

detti argomenti - come già questa Corte ha più volte avuto modo di rimarcare (cfr., tra decisioni più recenti, Cass. 29/04/2022, n. 13479 e n. n. 13476; Cass. 29/03/2002, n. 10066, n. 10067, n. 10068, n. 10038) - sono del tutto infondati e, comunque, inidonei a produrre un ripensamento dello stabile orientamento nomofilattico richiamato, per un verso confermato successivamente al 2011 e, per altro verso, tale da non potersi più riferire solo al rigetto dell'eccezione di prescrizione, secondo quanto obiettato dai ricorrenti, perché: i) la questione della giurisdizione non incide sulla consapevolezza della cristallizzazione della lesione e quindi sulla possibilità, per il danneggiato, di interrompere la sua inerzia e il decorso dell'estinzione prescizionale che non necessita di iniziative giurisdizionali, ben potendo avvenire stragiudizialmente; ii) la qualificazione, in termini aquiliani ovvero da inadempimento dell'obbligazione, della responsabilità non ha spiegato effetti sulla determinazione del *dies a quo* del termine di prescrizione; iii) la legittimazione passiva - stante che è dello Stato in persona della Presidenza del consiglio dei Ministri, mentre l'evocazione in giudizio di un diverso organo statale non si traduce nella mancata instaurazione del rapporto processuale, costituendo una mera irregolarità, sanabile ai sensi della L. n. 260 del 1958, art. 4 (Cass., Sez. Un., 27/11/2018, n. 30649), sicché solo se diretta esclusivamente nei confronti della Università l'interruzione della prescrizione risulta inidonea (Cass. 25/07/2019, n. 20099) - nella fattispecie non emerge, né è dedotta, un'eventuale attività



interruttiva nei confronti dell'ente universitario o di altri soggetti, fermo restando che dalla stessa normativa del 1999 doveva ragionevolmente desumersi che il destinatario del credito era individuabile nell'amministrazione statale e non nell'autonomia universitaria;

2.1) detto indirizzo è stato, peraltro, confermato da questa Corte con la decisione a sezioni unite, 31 maggio 2022, n. 17619, § 16, che ha ribadito il principio secondo il quale "a seguito della tardiva ed incompleta trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, relative al compenso in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari - realizzata solo con il D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257 - è rimasta inalterata la situazione di inadempienza dello Stato italiano in riferimento ai soggetti che avevano maturato i necessari requisiti nel periodo che va dal 1 gennaio 1983 al termine dell'anno accademico 1990-1991. La lacuna è stata parzialmente colmata con la L. 19 ottobre 1999, n. 370, art. 11 che ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio soltanto in favore dei beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo; ne consegue che tutti gli aventi diritto ad analoga prestazione, ma tuttavia esclusi dal citato art. 11, hanno avuto da quel momento la ragionevole certezza che lo Stato non avrebbe più emanato altri atti di adempimento alla normativa Europea. Nei confronti di costoro, pertanto, la prescrizione decennale della pretesa risarcitoria comincia a decorrere dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore del menzionato art. 11»;

2.2) le Sezioni Unite hanno altresì affermato che la soluzione adottata non contrasta con i principi affermati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, in particolare laddove afferma e tutela il diritto di accesso al tribunale, sancito dall'art. 6, par. 1 della Convenzione, là dove garantisce il diritto di accesso ad un tribunale "concreto ed effettivo" (Bellet c. Francia, 4.12.1995;



Zubac c. Croazia, 5.4.2018) ed offre alla persona "una chiara e concreta possibilità di opporsi ad un atto che costituisce un'ingerenza nei suoi diritti" (Bellet c. Francia, cit.; Nunes Dias c. Portogallo, 10.4.2003; Fazliyski c. Bulgaria, 16.7.2013), perché «la Cedu ha però ripetutamente sottolineato che le norme che disciplinano le formalità e i termini da rispettare al fine della presentazione di un ricorso o di una domanda di riesame giudiziario sono finalizzate ad assicurare la corretta amministrazione della giustizia e in particolare il rispetto del principio della certezza del diritto (Canete de Goni c. Spagna, 15.10.2003), sottolineando la necessità per i tribunali nell'applicare le norme procedurali di evitare sia l'eccessivo formalismo che l'eccessiva flessibilità che vanificherebbe i requisiti procedurali stabiliti dalla legge (Hasan Tunc ad altri c. Turchia, 30.4.2017);

2.3) in relazione in particolare ai termini di prescrizione, la Cedu, proprio nel precedente richiamato dalla memoria dei controricorrenti (Miragall Escolano e altri c. Spagna, 30.4.2000) si è limitata ad affermare che il diritto di instaurare un'azione o di proporre appello deve sorgere a decorrere dal momento in cui le parti hanno potuto effettivamente essere informate di una decisione giudiziaria che impone loro un obbligo o lede potenzialmente i loro legittimi diritti o interessi. Non appare ipotizzabile nel caso di specie la possibilità di una violazione dell'art. 6 della Convenzione, solo se si consideri che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per tardiva attuazione delle direttive comunitarie è fissata in dieci anni, secondo la chiara indicazione fornita dalle Sezioni Unite (Cass. S.U. n. 9147 del 17 Aprile 2009), e che il diritto era esercitabile immediatamente, non necessitando della proposizione preventiva dell'azione davanti al giudice amministrativo, trattandosi di diritto autonomo, scaturente dalla condotta dello Stato italiano e che la prescrizione dopo l'iniziale interruzione ha ripreso a decorrere ed è maturata a causa



della mancata attivazione davanti al giudice amministrativo e della tardiva proposizione della domanda davanti al giudice ordinario»;

2.4) neppure le sentenze CGUE, 19 maggio 2011, C452/09, Iaia e CGUE, 24 marzo 2009, C-445/06, Danske Slagterier inducono a modificare la conclusione che «appare ampiamente rispettosa del richiamo a termini di prescrizione "ragionevoli", mediante i quali sia garantita l'adeguatezza dei mezzi di tutela a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva comunitaria», specie considerando che la prescrizione si è compiuta per inazione dei controricorrenti, successiva ad una iniziale tempestiva attivazione del rimedio impugnatorio davanti ai giudici amministrativi;

3) tanto considerato sarebbe inutile, non ricorrendone i presupposti, ricorrere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea;

4) il ricorso va dunque dichiarato inammissibile ex art. 360 bis cod.proc.civ.;

5) le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo;

6) questa Corte ritiene che nel caso di specie ricorrano i presupposti per condannare i ricorrenti, ai sensi dell'art. 96, comma 3°, cod.proc.civ., al pagamento della somma indicata in dispositivo. Emerge, infatti, in termini oggettivi dagli atti processuali, per di più tenendo conto della fase in cui si trova il giudizio, che i ricorrenti hanno esercitato le loro prerogative processuali in modo abusivo, sacrificando un interesse alieno di valore superiore rispetto a quello soddisfatto attraverso l'esercizio, da parte loro, del diritto di impugnazione e, quindi, attuato senza alcuna considerazione per l'interesse superiore ad un efficiente svolgimento del processo che risulta lesa da un aumento del volume del contenzioso, da ogni ostacolo alla ragionevole durata



dei processi pendenti nonché dallo spreco di risorse (Cass. 30/09/2021, n. 26545). Precisamente i ricorrenti hanno esercitato in concreto il loro diritto di azione, nonostante il rispetto formale da parte loro del diritto processuale, in termini che si connotano antigiusdizionali, giacché hanno prospettato assunti difensivi palesemente inammissibili, alla stregua di un orientamento giurisprudenziale assolutamente consolidato, confezionando un ricorso, la cui inammissibilità non poteva che risultare manifesta sotto ogni profilo già prima della sua proposizione;

7) si dà atto della ricorrenza dei presupposti processuali per porre a carico dei ricorrenti l'obbligo di pagamento del doppio contributo unificato, se dovuto.

PQM

La Corte ritiene il ricorso inammissibile ex art. 360 *bis* cod.proc.civ. e condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese in favore della controricorrente, liquidandole in euro 14.000,00 per compensi, oltre alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00 ed agli accessori di legge, ed al pagamento della somma di euro 7.000,00 ai sensi dell'art. 96, comma 3°, cod.proc.civ.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater* del d.p.r. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello da corrispondere per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso nella camera di Consiglio della Sesta Sezione civile, sottosezione Terza, della Corte Suprema di Cassazione in data 6 luglio 2022.

Il Presidente
Enrico Scoditti

