

11.03.2008 CORTE di CASSAZIONE – la Cassazione riconosce il diritto dei medici specializzati 1983/1991, ma resta il limite della prescrizione

Sezione III, Sentenza n. 3283 del 12/02/2008

omissis

Svolgimento del processo

1. Nel 1996 gli attuali ricorrenti, tutti medici che avevano conseguito il diploma di specializzazione in varie branche, agirono giudizialmente innanzi al tribunale di Roma nei confronti della Presidenza del consiglio dei ministri, del Ministero del tesoro e di quello dell'università domandandone la condanna al risarcimento dei danni loro derivati da tardiva trasposizione nell'ordinamento interno, da parte del legislatore nazionale, delle norme comunitarie di cui alle direttive 75/363 CEE del 16.6.1975 e 82/76 CEE del 26.1.1982.

Esposero che le predette direttive riconoscono il diritto dei medici specializzandi ad un'adeguata remunerazione per il periodo di formazione nel quale essi frequentano le scuole di specializzazione e si dolsero che il D.Lgs. n. 257 del 1991, col quale era stata data tardiva attuazione alle predette direttive, avesse istituito una borsa di studio a favore degli iscritti ai corsi in questione solo dall'1.1.1992, senza nulla prevedere a favore di coloro che, come i ricorrenti, ai predetti corsi erano stati iscritti negli anni dal 1983 al 1991. E ciò benché il termine entro il quale le norme comunitarie avrebbero dovuto trovare attuazione fosse stato esplicitamente fissato, dalla seconda delle direttive citate, in non oltre il 31.12.1982.

Individuarono dunque il danno nelle somme non percepite durante i rispettivi corsi e nella mancata assegnazione del maggior punteggio che il menzionato decreto legislativo aveva inoltre riconosciuto a favore degli iscritti ai corsi di specializzazione a partire (solo) dall'1.1.1992.

Le amministrazioni convenute resistettero, tra l'altro rilevando l'improponibilità della domanda in quanto diretta a far valere la responsabilità del legislatore nazionale e chiedendone in subordine il rigetto in relazione all'affermata diversità delle situazioni soggettive degli attori, rispetto a quelle regolate dal D.Lgs. che aveva dato attuazione alle norme comunitarie.

Con sentenza n. 21211 del 1999 il tribunale adito dichiarò inammissibili le domande proposte nei confronti dei ministeri del tesoro e dell'università e respinse quella svolta nei confronti della Presidenza del consiglio dei ministri sui sostanziali rilievi che gli attori non avevano provato di aver frequentato i corsi di formazione specialistica nel rispetto delle condizioni stabilite dalle norme comunitarie per la formazione a tempo pieno (82/76 CEE, allegato 1) e che non avevano neppure affermato di aver partecipato a concorsi di accesso a profili professionali medici nei quali ai loro titoli di specializzazione fosse stato assegnato dalle commissioni di concorso un punteggio inferiore.

2. I gravami degli attori sono stati rigettati dalla corte d'appello di Roma con sentenza n. 1442/03, depositata il 28.4.2003. La corte territoriale, premesso che nessuna contestazione era stata mossa all'affermazione del Giudice di primo grado sull'astratta configurabilità del risarcimento dei danni a seguito dell'omesso o tardivo recepimento nell'ordinamento interno di norme e principi posti da direttive comunitarie, ha ritenuto che infondatamente gli appellanti avevano impugnato la sentenza di prime cure nell'assunto che il danno fosse in re ipsa, per il solo fatto che il legislatore statale non aveva dato immediatamente attuazione alla direttiva comunitaria: ciò in quanto la sussistenza del danno avrebbe necessariamente presupposto la prova che gli attori versavano nelle condizioni previste dalle norme sovranazionali per aver titolo a ricevere una retribuzione; tale prova non era stata data nel giudizio in primo grado, mentre non poteva tenersi conto della documentazione versata in appello in relazione ai contenuti della sentenza del tribunale, in quanto prodotta in contrasto col divieto di proposizione di nuove prove in appello, posto dall'art. 345 c.p.c..

3. Avverso la sentenza ricorrono per cassazione R.V. L., R.L., B.F.S., D. D. e D.D.K. con ricorso notificato il 18.12.2003 (iscritto al registro generale col numero 217/04);

P.E. con ricorso notificato il 6.5.2004 (iscritto al registro generale col numero 11263/04); A.T., C.G., C.A., G.N., G.A., P.A., S.M. con ricorso notificato il 30.4.2004 (iscritto al ruolo generale col numero 11265/04).

Resiste con controricorso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tutti i ricorrenti hanno depositato memorie illustrative.

Motivi della decisione

1. I ricorsi vanno riuniti, in quanto proposti avverso la stessa sentenza.

2. Tutti e tre i ricorsi si basano su due motivi, sostanzialmente prospettati in modo identico.

Col primo motivo è denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 189 (nonchè 10 e 149 col ricorso n. 217/04) del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (in relazione agli artt. 2043, 2056 e 2697 c.c., e artt. 115 e 116 c.p.c., coi ricorsi nn. 11263/04 e 11265/04), nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, per avere la corte d'appello negato che il danno fosse in concreto correlabile al mancato,

tempestivo recepimento della direttiva e, dunque, alla violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi assunti in sede internazionale.

Col secondo è dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 345 c.p.c., in relazione alla produzione di nuovi mezzi di prova nel giudizio di appello, che il Giudice di secondo grado aveva ritenuto inammissibili benchè si vertesse in ipotesi di produzione documentale, e dunque non di prove "costituende", essendo stati versati in atti i certificati rilasciati dalle varie scuole di specializzazione comprovanti la sussistenza delle condizioni (criteri di accesso ai corsi, durata minima degli stessi, tempo pieno, controlli, etc.) alle quali le disposizioni comunitarie ricollegavano il diritto ad una remunerazione.

3.1. Il primo motivo è fondato.

Il tribunale - con statuizione non impugnata sul punto - aveva affermato che effettivamente la direttiva comunitaria n. 82/76 CEE era stata tardivamente attuata, che gli attori avevano frequentato i corsi di specializzazione in epoca successiva alla data in cui essa avrebbe dovuto trovare attuazione (31.12.1982), che avevano conseguito il diploma di specializzazione in epoca anteriore a quello in cui finalmente lo era stata con il D.Lgs. delegato n. 257 del 1991, che l'omessa o inesatta attuazione di una direttiva comunitaria deve configurarsi come violazione di norme giuridiche cogenti (artt. 5 e 189 del Trattato in relazione all'art. 11 Cost.), e quindi come condotta illecita, fonte di obbligazione risarcitoria nel ricorso delle condizioni indicate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Aveva inoltre affermato - sulla scorta dei principi enunciati dalla Corte di giustizia con sentenza del 25.2.1999, Carbonari, paragrafo 52) - che il pregiudizio patrimoniale lamentato dagli attori ed interventori per un verso dovesse ritenersi diretta ed immediata conseguenza della condotta dello Stato violativa degli obblighi comunitari e, per altro verso, dovesse trovare ristoro nella tutela risarcitoria; aveva, peraltro, rigettato le domande dei medici specializzati sulla scorta del rilievo conclusivo che in tanto sarebbe stato configurabile un loro concreto pregiudizio da mancata percezione di un'adeguata remunerazione per il tempo di frequentazione dei corsi e da diverso punteggio attribuito al titolo conseguito in quanto fosse stato provato che gli interessati avevano svolto i corsi di formazione specialistica nel rispetto delle condizioni stabilite dalle norme comunitarie e che, ciononostante, il loro titolo era stato inoltre valutato dalle commissioni di concorso in modo diverso e deteriore.

La corte d'appello, sintetizzato preliminarmente il contenuto della decisione del tribunale, s'è limitata al rilievo che in difetto della prova (inammissibilmente offerta in appello) sul rispetto dei requisiti previsti dalle disposizioni sopranazionali, nessun danno era ipotizzabile in capo agli appellanti.

3.2. L'errore della corte territoriale consiste nel non aver considerato che la possibilità per gli specializzandi di frequentare corsi con caratteristiche e modalità corrispondenti a quelle poi introdotte col decreto legislativo n. 257/1991, attuativo delle direttive 75/363 CEE e 82/76 CEE, appunto dipendeva dalla recepimento da parte dello Stato italiano delle norme comunitarie, non rientrando certo nei poteri del discente quello di stabilire quali debbano essere le caratteristiche di un corso di studio disciplinato da norme statali, ovvero di tenere comportamenti difformi da quelli richiesti dalle norme interne vigenti.

Sicchè delle due l'una: o le regole che disciplinavano i corsi erano già in linea con quelle poste dalle direttive comunitarie che vengono in considerazione (regole successivamente adottate dal legislatore nazionale in attuazione delle direttive stesse), ed in tal caso la domanda avrebbe dovuto essere accolta sulla base di quanto già considerato dal tribunale con affermazioni non impugnate;

ovvero non lo erano, ed allora l'essere stati gli studenti privati della possibilità di godere dei benefici previsti dalle puntuali e precise disposizioni sovranazionali non può che essere immediatamente e direttamente correlato alla mancata tempestiva attuazione delle stesse a livello interno, con la conseguenza che il danno subito dai discenti poi specializzati comunque costituisce una conseguenza immediata e diretta (art. 1223 cod. civ.) dell'illecito (art. 2043 cod. civ.) integrato dalla violazione, da parte dello Stato italiano, degli obblighi derivanti dal Trattato.

In linea con l'orientamento della Corte di giustizia delle Comunità europee e con quanto già affermato da questa corte in fattispecie sostanzialmente identica (Cass., 16.5.2003, n. 7630), la sentenza va dunque cassata con rinvio alla stessa corte d'appello in diversa composizione, affinché proceda alla liquidazione del danno subito dai ricorrenti per la mancata, tempestiva recezione nell'ordinamento interno delle disposizioni di cui alle sopra menzionate direttive.

Al Giudice di rinvio è demandata anche la liquidazione delle spese del giudizio di legittimità. 4. Il secondo motivo di ricorso rimane assorbito.

P.Q.M.

LA CORTE DI CASSAZIONE riunisce i ricorsi, ne accoglie il primo motivo e ne dichiara assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla corte d'appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 20 dicembre 2007.

Depositato in Cancelleria il 12 febbraio 2008