

3963-1

TRIBUNALE DI ROMA

3963-1

2305 Cronologico

3728/13

2013



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
SECONDA SEZIONE CIVILE

in composizione monocratica, nella persona del giudice dott.ssa Eleonora Montesano ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nella causa civile di I grado, iscritta al n. 31704 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2010, posta in decisione all'udienza di precisazione delle conclusioni del 2.10.2012, vertente

**T R A**

- ~~FRANCESCO ANGELO~~ nata a Torre Annunziata il 22.01.1962
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Barcellona Pozzo di Gotto (ME) il 15.06.1949
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Spinete (CB) il 10.11.1959
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~, nato a Salemi (TP) il 19.04.1955
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~, nato a Castelvetro (TP) il 22.11.1954
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~, nato a Udine il 23.10.1957
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Correggio (RE) il 27.08.1954
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~, nato a Mannoppello (PE) il 14.12.1960
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Roma il 19.2.1949
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Vico Equense (NA) il 25.06.1964
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Roma il 10.06.1962
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Roma il 05.09.1960
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nato a Roma il 07.05.1956
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Roma il 14.02.1958
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Roma il 18.06.1957
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Correggio (RE) il 18.09.1955
- ~~FRANCESCO ANTONIO~~ nata a Roma il 25.10.1961

TRIBUNALE DI ROMA  
Civile  
LA REGISTRAZIONE VA EFFETTUATA AL FIANCO

**[REDACTED]** nata a Roma il 29.12.1957

**[REDACTED]** Y nato in Svezia il 01.09.1954

**[REDACTED]** O nato a Roma il 13.03.1962

**[REDACTED]** nata a Montedoro (CL) il 04.01.1955

**[REDACTED]** nata a Castrovillari (CS) il 26.06.1956

**[REDACTED]** A nata a Roma il 10.12.1958

**[REDACTED]** nata a Viterbo il 23.09.1958

Elettivamente domiciliati in Roma, Via Leone IV n. 38 presso lo studio dell'avv.to Assunta Parissi che li rappresenta e difende per delega in calce all'atto di citazione

- **ATTORI** -

**E**

"**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**", in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore

"**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**", in persona del Ministro pro tempore

"**MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI**", in persona del Ministro pro tempore

"**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**", in persona del Ministro pro tempore

dom.ti in Roma, Via dei Portoghesi n.12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende ex lege

- **CONVENUTI** -

**OGGETTO:** Mancato recepimento direttiva comunitaria - Corsi di Specializzazione

#### **CONCLUSIONI**

All'udienza del 2.10.2012 le parti precisavano le rispettive conclusioni come da verbale.

#### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

In applicazione dell'art. 58, comma 2, legge n. 69/09 e quindi delle novellate disposizioni di cui agli artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c., si omette di dar conto dello svolgimento delle fasi processuali della lite.



1 - Con atto di citazione ritualmente notificato gli attori esponevano di aver conseguito i seguenti diplomi di specializzazione universitaria:

██████████ - c/o Università Privata, Specializzazione in Psicoterapeuta, dall'anno accademico 1991 all'anno accademico 1995;

██████████ - c/o Università di Catania, Specializzazione in Biologia Clinica, dall'anno accademico 1989 all'anno accademico 1992;

██████████ - c/o Università di Palermo, Specializzazione in Medicina del Lavoro, dall'anno accademico 1980 all'anno accademico 1983;

██████████ - c/o Università di Napoli, Specializzazione in Neurologia dall'anno accademico 1988 all'anno accademico 1992;

██████████ - c/o Università di Napoli (primo anno) Università di Milano (successivi tre anni), Specializzazione in Radiologia dall'anno accademico 1989 all'anno accademico 1992/93;

██████████ - c/o Università di Palermo, Specializzazione in Diabetologia dall'anno accademico 1984/80 all'anno accademico 1986/87 e Medicina Interna anno accademico 1988/89 all'anno accademico 1992/93;

██████████ - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e rianimazione dall'anno accademico 1987/88 all'anno accademico 1990/91;

██████████ - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione dall'anno accademico 1988/89 all'anno accademico 1991/92;

██████████ - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1984 all'anno accademico 1987

██████████ - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1984/85 all'anno accademico 1986/87;

██████████ - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1985/86 all'anno accademico 1988;

**[Redacted]** - c/o Università di Messina, Specializzazione in Neurologia dall'anno accademico 1980/81 all'anno accademico 1983/84;

**[Redacted]** - c/o Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Oftalmologia dall'anno accademico 1986/87 all'anno accademico 1990;

**[Redacted]** - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1984/85 all'anno accademico 1987;

**[Redacted]** - c/o Università dell'Aquila, Specializzazione in Oftalmologia dall'anno accademico 1990/91 all'anno accademico 1993/94;

**[Redacted]** - c/o Università di Ferrara, Specializzazione in Igiene e Medicina Preventiva dall'anno accademico 1984/85 all'anno accademico 1988/89;

**[Redacted]** - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1984/85 all'anno accademico 1986/87;

**[Redacted]** - c/o c/o Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Oftalmologia dall'anno accademico 1986/87 all'anno accademico 1990/91;

**[Redacted]** - c/o Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Oftalmologia dall'anno accademico 1986/87 all'anno accademico 1990;

**[Redacted]** - c/o Università di Modena, Specializzazione in Oculistica dall'anno accademico 1981/82 all'anno accademico 1984/85;

**[Redacted]** - c/o Università di Modena, Specializzazione in Ginecologia ed Ostetricia dall'anno accademico 1978/80 all'anno accademico 1982/83, nonché c/o Università di Modena, Specializzazione in Anestesia e Rianimazione dall'anno accademico 1983/84 all'anno accademico 1985/86;

**[Redacted]** - c/o Università di Padova, Specializzazione in Medicina del Lavoro dall'anno accademico 1982/83 all'anno accademico 1985/86;

**[Redacted]** - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in



• Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1982 all'anno accademico 1985;

• [redacted] - c/o Università di Roma "La Sapienza", Specializzazione in Anestesia e Rianimazione, dall'anno accademico 1985/86 all'anno accademico 1987/88;

• Ciò premesso, gli attori rilevavano di non aver ricevuto alcun compenso durante la frequenza della Scuola di Specializzazione nonostante le prescrizioni impartite dalla direttiva CEE n.76 del 26 gennaio 1982, direttiva recepita dallo Stato Italiano con il Decreto Legislativo n.257 dell'8 agosto 1991.

• In effetti, la normativa comunitaria aveva fatto obbligo agli Stati membri di riconoscere ai medici specializzandi un'adeguata remunerazione per l'intera durata del corso.

• Ciò premesso, le parti attrici convenivano in giudizio la "Presidenza del Consiglio dei Ministri", il "Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica", il "Ministero della Salute" e il "Ministero dell'Economia e delle Finanze" affinché venissero condannati, in solido, al pagamento delle somme dovute a titolo di adeguata remunerazione (quantificate in € 11.103,82= per ogni anno di corso, oltre interessi e rivalutazione monetaria) ovvero al pagamento della stessa somma a titolo di risarcimento danni per mancata attuazione della direttiva comunitaria.

• Costituitesi in giudizio, le Amministrazioni convenute contestavano in fatto e in diritto la domanda proposta dalla parte attrice.

2 - La presente controversia trae origine dal ritardo con il quale lo Stato Italiano ha dato attuazione alla direttiva n.82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982 - che ha modificato la direttiva 76/362/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 (cd. "direttiva riconoscimento") e la direttiva n.75/363/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 (cd. "direttiva coordinamento").

• Le direttive in questione avevano ad oggetto (la prima) il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e le misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di

stabilimento e di libera prestazione dei servizi nonché (la seconda) il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico.

Gli Stati membri avrebbero dovuto adottare le misure necessarie a conformarsi al contenuto della direttiva entro il 31 dicembre 1982; tale termine, però, non è stato rispettato dallo Stato Italiano, che ha provveduto a recepire la direttiva solo a seguito dell'accertamento dell'inadempimento conclamato dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 7 luglio 1987 (causa C-49/86 Commissione/Italia).

A tal fine, è stato emanato il D.Lgs. 8 agosto 1991 n.257, adottato su delega conferita con legge 29 dicembre 1990 n.428.

Il provvedimento in questione ha determinato i diritti e gli obblighi dei medici iscritti alle scuole di specializzazione (art.4), prevedendo l'erogazione di una borsa di studio in loro favore (art.6), ma ha limitato l'applicazione delle sue disposizioni a decorrere dall'anno accademico 1991/92.

Si è trattato, però, di un recepimento non corretto, tanto che la Corte di Giustizia è dovuta tornare nuovamente ad interessarsi della vicenda.

Con la sentenza 25 febbraio 1999 (causa C-131/97, Carbonari) la Corte di Giustizia ha stabilito che l'art.2, n.1 lett. c) nonché il punto 1 dell'allegato alla "direttiva coordinamento" (come modificata dalla direttiva 82/76, che ha modificato anche la "direttiva riconoscimento") va interpretato nel senso che:

a) l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialistici s'impone solo per le specializzazioni mediche comuni a tutti gli Stati membri o a due o più di essi e menzionate negli artt.5 o 7 della "direttiva riconoscimento";

b) tale obbligo è incondizionato e sufficientemente preciso nella parte in cui richiede che la formazione del medico specialista si svolga a tempo pieno e sia retribuita (quale condizione per avvalersi del sistema del reciproco riconoscimento);



c) detto obbligo non consente, però, al giudice nazionale di identificare il debitore tenuto a versare la remunerazione adeguata, né il suo importo;

d) il giudice nazionale è comunque tenuto, quando applica disposizioni di diritto interno precedenti o successive ad una direttiva, ad interpretarle quanto più possibile, alla luce della lettera e dello spirito della direttiva stessa.

Tali principi sono stati ribaditi dalla sentenza 3 ottobre 2000 (causa C-371/97, Gozza), nella quale è stato ulteriormente precisato che:

a) l'obbligo della retribuzione adeguata attiene ai periodi di formazione tanto a tempo pieno quanto a tempo parziale;

b) l'obbligo si impone solo se le condizioni di formazione, sia a tempo pieno sia a tempo ridotto, sono rispettate dai medici specializzandi.

La Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha sottolineato come il giudice nazionale sia tenuto, *in primis*, a far conseguire il risultato previsto dalla direttiva inattuata (o non esattamente attuata) mediante interpretazione adeguatrice delle norme nazionali (v. punto 37 della sentenza Gozza e punto 48 della sentenza Carbonari).

Nel caso in esame, quindi, spettava al giudice nazionale accertare se l'importo della remunerazione adeguata e l'istituzione tenuta al pagamento potessero essere determinati sulla base dell'insieme delle disposizioni del diritto interno (sentenza Carbonari, punto 50).

Solo ove ciò non fosse stato possibile, doveva essere riconosciuta ai singoli la facoltà di agire per il risarcimento dei danni, in presenza delle seguenti condizioni:

a) la norma giuridica violata fosse preordinata ad attribuire diritti a favore dei singoli, il cui contenuto potesse essere identificato sulla base della direttiva;

b) la violazione fosse sufficientemente grave e manifesta;

c) esistesse un nesso di causalità fra la violazione dell'obbligo imposto allo Stato e il danno lamentato dai singoli (v. punto 38 della

sentenza Gozza e punto 52 della sentenza Carbonari; si tratta dei principi già affermati nella nota sentenza della Corte di giustizia 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C- 9/90, Francovich, punto 46).

A questo proposito, la Corte ha espressamente precisato che: *“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”* (v. sentenza Gozza, punto 39, e sentenza Carbonari, punto 53, che richiama Corte di giustizia 10 luglio 1997, in cause riunite C- 94/95 e C- 95/95, Bonifaci, in particolare punti 51 e 53).

Dalle sentenze della Corte di giustizia emerge un chiaro indirizzo per l'applicazione delle misure di attuazione della direttiva, vuoi *sub specie* di interpretazione adeguatrice, vuoi *sub specie* di risarcimento del danno in forma specifica; il risarcimento del danno per equivalente, invece, rappresenta l'*extrema ratio* per il ristoro di quei pregiudizi che l'una o l'altra forma di tutela da accordare in via principale non siano stati in grado di assicurare.

Nella fattispecie in esame, essi vanno individuati, secondo la Corte, nell'impossibilità di aver potuto fruire a tempo debito dei vantaggi pecuniari della direttiva (cd. lucro cessante) e devono essere dimostrati dall'attore.

A ciò può aggiungersi, quale ulteriore pregiudizio, la perdita di occasioni di lavoro per non aver potuto fruire del punteggio aggiuntivo assegnato agli specialisti.

3 - Come è noto, la problematica relativa all'inquadramento giuridico



della domanda formulata dai medici specializzandi, al termine di prescrizione applicabile e al dies a quo della stessa prescrizione ha sollevato notevoli problemi interpretativi.

Ed invero, in un primo momento, la Suprema Corte si era orientata nel ritenere che la responsabilità dello Stato italiano per la mancata o tardiva attuazione di direttive comunitarie andasse inquadrata nell'ambito della responsabilità extracontrattuale, con conseguente termine di prescrizione quinquennale, decorrente dalla data in cui si era manifestata l'insolvenza del debitore ed era, quindi, venuta in essere la pretesa risarcitoria, purché quella data fosse successiva alla scadenza del termine in cui lo Stato avrebbe dovuto adeguare il proprio ordinamento alle prescrizioni comunitarie (Cass. n.5249 del 9.4.2001).

Successivamente, le Sezioni Unite della Suprema Corte, modificando il precedente orientamento giurisprudenziale, avevano ritenuto che la responsabilità dello Stato per tardivo recepimento di una direttiva comunitaria non autoesecutiva andasse inquadrata quale inadempimento di una "obbligazione ex lege di natura indennitaria per attività non antiggiuridica", riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, con conseguente applicazione dell'ordinario termine decennale di prescrizione (Cass. S.U. n.9147 del 17.4.2009).

Questo ufficio aveva ritenuto di non condividere l'orientamento ora indicato, poiché la motivazione che lo sorreggeva appariva palesemente contraddittoria nella parte in cui, pur avendo affermato la sussistenza di "un credito alla riparazione del pregiudizio subito per effetto del c.d. fatto illecito del legislatore" aveva finito poi per assoggettare al termine prescrizione ordinario la pretesa risarcitoria "diretta all'adempimento di un'obbligazione ex lege (di natura indennitaria) riconducibile come tale all'area della responsabilità contrattuale"

Si era ritenuto, quindi, di seguire il più rigoroso indirizzo interpretativo appena indicato, per cui i diritti rivendicati dall'attore – sia quello a percepire un'adeguata remunerazione, sia quello al risarcimento del danno – dovevano essere assoggettati al termine



quinquennale di prescrizione (v., tra le altre, Trib. Roma, sent. n. 2777 del 5-8 febbraio 2010, Trib. Roma, sentt. 3625 del 16-19.2.2010 e 18258 del 9-14.9.2010).

Anche in ordine all'individuazione del dies a quo del termine prescrizionale per la domanda di risarcimento del danno derivante da illecito sia contrattuale che extracontrattuale questo ufficio, discostandosi da un contrario orientamento, aveva individuato il dies a quo nella data di entrata in vigore del D.Lgs n.257/1991, ovvero – al più tardi – nella data di conseguimento del diploma di specializzazione.

Tale interpretazione, però, era stata confutata dalla Suprema Corte con una decisione nella quale era stato affermato che il dies a quo del termine prescrizionale decennale in questione andava individuato con l'entrata in vigore dell'art.11 della legge 19 ottobre 1999 n.370 in quanto solo in tale momento (27.10.2009) l'obbligo risarcitorio era divenuto apprezzabile come un effetto della condotta di inadempimento ormai definitivo (Cass. Sez. III n.10813 del 17.5.2011).

Successivamente, la Cassazione ha avuto modo di ribadire con ripetute e conformi pronunce, le argomentazioni interpretative già fissate con le predette decisioni n.9147/09 e n.10813/11.

Tenuto conto di quanto sopra, questo giudice, pur non disconoscendo l'oggettiva fondatezza della costruzione giuridica seguita dal Tribunale nelle precedenti decisioni, ritiene di doversi uniformare all'ormai costante indirizzo interpretativo della Suprema Corte.

Di conseguenza, la presente decisione dovrà attenersi ai seguenti principi:

*A) la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno da tardivo o omesso recepimento nel diritto interno di una direttiva comunitaria appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria*

[cfr. Cass. Sez. Un. n.2203 del 4 febbraio 2005 e Cass. Sez. Un. n.13909 del 24.6.2011: "La domanda con cui il laureato in medicina, ammesso alla frequenza di un corso di specializzazione (nella specie, nel triennio 1993/1996), chieda la condanna della P.A. al pagamento in suo favore del trattamento economico pari alla borsa di studio per la frequenza di detto corso - fondando detta richiesta o sull'obbligo dello



Stato di risarcire il danno derivante dalla mancata trasposizione, nel termine prescritto, delle pertinenti direttive comunitarie, ovvero sull'immediata operatività di queste ultime o sull'applicabilità retroattiva della normativa nazionale di recepimento (D.Lgs. 8 agosto 1991 n.257) - spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che, stante il carattere incondizionato e sufficientemente preciso di tali direttive, la natura della situazione giuridica che esse attribuiscono agli specializzandi non può che avere natura e consistenza di diritto soggettivo”]

*B) il mancato o tardivo recepimento nel diritto interno di una direttiva dell'Unione Europea non autoesecutiva, che però prevede l'attribuzione di diritti ai cittadini dell'Unione, costituisce inadempimento dello Stato italiano ad una obbligazione e, pertanto, attribuisce al cittadino il diritto al risarcimento del danno; il diritto del cittadino, avendo natura di diritto al risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, si prescrive nel termine ordinario decennale*

[v. Cass. Sez. III n.10813 del 17.5.2011: “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 dell'Unione europea, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione "ex lege" dello Stato, di natura indennitaria. Tale responsabilità - dovendosi considerare il comportamento omissivo dello Stato come antiggiuridico anche sul piano dell'ordinamento interno e dovendosi ricondurre ogni obbligazione nell'ambito della ripartizione di cui all'art. 1173 cod. civ. - va inquadrata nella figura della responsabilità "contrattuale", in quanto nascente non dal fatto illecito di cui all'art.2043 cod. civ., bensì dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente, sicché il diritto al risarcimento del relativo danno è soggetto all'ordinario termine decennale di prescrizione.”]

*C) il dies a quo del predetto termine di prescrizione deve essere individuato alla data del 27.10.1999.*

[v. Cass. Sez. III n.10813 del 17.5.2011: “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 l'art.11 della legge 19 ottobre 1999 n.370, 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"; v. anche, tra le altre, Cass. Sez. III n.17868 del 31.8.2011]

*D) L'art.4, comma 43 della legge n.183 del 2011 ha disposto che: "la prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dal mancato recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o altri provvedimenti obbligatori comunitari soggiace, in ogni caso, alla disciplina di cui all'articolo 2947 del codice civile 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"*

*Tale disposizione, però, in assenza di una espressa previsione, non può avere natura interpretativa o, comunque, retroattiva e, pertanto, si applica solo ai fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore.*

[v. Cass. Sez. III n.1917 del 9.2.2012: "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 legge 19 ottobre 1999 n.370. In riferimento a detta situazione, nessuna influenza può avere la sopravvenuta disposizione di cui all'art.4, comma 43, della legge 12 novembre 2011 n.183...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)"]

*E) la liquidazione del danno può essere eseguita anche utilizzando quale parametro la remunerazione annua stabilita dal legislatore -*

*proprio con riferimento agli anni accademici che qui ci interessano – a favore soltanto dei “medici ammessi presso le università alle scuole di specializzazione in medicina dall'anno accademico 1983-1984 all'anno accademico 1990-1991, destinatari delle sentenze passate in giudicato del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio*

[v. Cass. Sez. n.5842 del 10.3.2010; Cass. Sez. III n.23275 del 9.11.2011: “In tema di risarcimento dei danni, per la mancata tempestiva trasposizione delle direttive comunitarie 75/362/CEE e 82/76/CEE (in materia di adeguata remunerazione della formazione dei medici specializzandi), in favore dei medici frequentanti le scuole di specializzazione in epoca anteriore all'anno 1991, la relativa liquidazione non può che avvenire sul piano equitativo, secondo canoni di parità di trattamento per situazioni analoghe, dovendo utilizzarsi come parametro di riferimento le indicazioni contenute nella legge 19 ottobre 1999 n.370, con cui 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 citate direttive comunitarie e che non risultano considerate nel D.Lgs. 8 agosto 1991 n.257”;

v. anche Cass. Sez. III n.5533 del 5.4.2012: “Si deve allora ritenere che, a seguito della sopravvenienza della L. n.370 del 1999...si verificò nell'ordinamento interno una situazione per cui il *valore* dell'obbligo risarcitorio risultò apprezzato dallo Stato italiano nella misura prevista dall'art.11 della legge stessa. Tale situazione determinava che agli specializzandi non contemplati, i quali erano ormai messi nella condizione di doversi attivare nell'esercizio della pretesa risarcitoria per scongiurare la prescrizione, fosse palesata una precisa quantificazione dell'obbligo risarcitorio da parte dello Stato. Quantificazione che l'ultima proposizione del comma 1 dell'articolo diceva comprensiva di interessi e rivalutazione, così rispettando la natura di valore del credito nel procedimento che condusse a una sorta di auto-aestimatio dello Stato legislatore. Ne deriva che, emergendo una precisa quantificazione del valore dell'obbligo risarcitorio, ad essa si doveva e si deve commisurare la pretesa degli specializzandi....Per effetto della legge n.370 del 1999, l'aestimatio dell'obbligo risarcitorio da parte del legislatore italiano si risolse in una attività di vera e propria autoliquidazione...del danno derivante dal suo inadempimento. Dal momento dell'entrata in vigore della legge si evidenziò, allora, una monetizzazione del danno derivante dall'inadempimento di quell'obbligo e si trattò di una monetizzazione correlata ad un inadempimento ormai definitivo di esso...”

Tale monetizzazione, dal momento dell'entrata in vigore della legge, determinò la sostituzione all'obbligazione risarcitoria avente natura di *debito di valore*, qual era stata quella dello Stato fino a quel momento, in mancanza di determinazione del suo ammontare, di un'obbligazione

avente natura di *debito di valuta*, cioè avente ad oggetto diretto una somma di danaro.

Tale obbligazione aveva ad oggetto una somma di danaro liquida, ma non esigibile. Ne consegue che essa era soggetta al regime dell'art.1219 c.c. e, pertanto, per la produzione degli interessi e del diritto alla consecuzione del maggior danno di cui all'art.1224 c.c., comma 2, occorreva un atto di messa in mora.

(Di conseguenza, si dovrà) riconoscere sulle somme dovute per ciascun anno, determinate alla stregua della L. n.370 del 1999, art.11 gli accessori soltanto dalla data dell'eventuale messa in mora o, in mancanza, dalla notificazione della domanda giudiziale...applicando il principio di diritto dettato da Cass. Sez. Un. n.19499 del 2008 ("Nel caso di ritardato adempimento di una obbligazione di valuta, il maggior danno di cui all'art.1224 c.c., comma 2, può ritenersi esistente in via presuntiva in tutti i casi in cui, durante la mora, il saggio medio di rendimento netto dei titoli di Stato con scadenza non superiore a dodici mesi sia stato superiore al saggio degli interessi legali. Ricorrendo tale ipotesi, il risarcimento del maggior danno spetta a qualunque creditore, quale che ne sia la qualità soggettiva o l'attività svolta (e quindi tanto nel caso di imprenditore, quanto nel caso di pensionato, impiegato, ecc.), fermo restando che se il creditore domanda, a titolo di risarcimento del maggior danno, una somma superiore a quella risultante dal suddetto saggio di rendimento dei titoli di Stato, avrà l'onere di provare l'esistenza e l'ammontare di tale pregiudizio, anche per via presuntiva; in particolare, ove il creditore abbia la qualità di imprenditore, avrà l'onere di dimostrare o di avere fatto ricorso al credito bancario sostenendone i relativi interessi passivi; ovvero - attraverso la produzione dei bilanci - quale fosse la produttività della propria impresa, per le somme in essa investite; il debitore, dal canto suo, avrà invece l'onere di dimostrare, anche attraverso presunzioni semplici, che il creditore, in caso di tempestivo adempimento, non avrebbe potuto impiegare il denaro dovutogli in forme di investimento che gli avrebbero garantito un rendimento superiore al saggio legale.")

F) *Per quanto attiene alla componente del danno risarcibile ricollegata alla mancata consecuzione di un diploma di specializzazione corrispondente alle idoneità che avrebbe avuto un diploma conseguito a seguito di un corso che essi avessero potuto frequentare in conformità a quanto richiesto dal diritto comunitario, una sottrazione al criterio di aestimatio di cui al citato art.11 si potrebbe ipotizzare solo per casi nei quali il medico, dopo avere conseguito di diploma di specializzazione seguendo un corso in situazione di inattuazione delle direttive, avesse subito un vero e proprio danno emergente per non avere potuto*

effettivamente ed in concreto utilizzare il diploma per conseguire un beneficio, che, invece, sarebbe stato certamente acquisito se il diploma fosse stato raggiunto all'esito di un corso rispettoso delle direttive (si pensi alla dimostrazione di avere perso un'occasione di lavoro in altro paese comunitario, per la non conformità del diploma alle direttive, che, com'è noto, prevedevano taluni standards proprio per garantire il riconoscimento del diploma in tutti i paesi comunitari) [v. Cass. Sez. III n.5533/12].

G) Dalle massime che precedono discende anche che:

a) l'azione esperibile dai medici specializzandi non è quella *contrattuale* (non essendo le direttive auto esecutive) ma esclusivamente quella risarcitoria del danno derivato dall'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di attuare la normativa comunitaria;

b) legittimato passivo rispetto alla domanda risarcitoria spiegata dai medici specializzati è soltanto Stato italiano, come rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ai sensi dell'art.3 D.Lgs. n.303/99, infatti, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri promuovere e coordinare l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea; allo stesso Presidente del Consiglio, poi, va attribuita la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea (art.3, II co.).

Non appaiono, invece, passivamente legittimate le altre parti convenute (Ministeri e Università), considerato che l'obbligazione risarcitoria è "riferibile ad un comportamento dello Stato legislatore" (v. Cass. ord. n.13255/11), non identificabile nei singoli Ministeri, che non hanno alcuna competenza in materia legislativa, né nell'Università degli Studi presso la quale è stata acquisita la specializzazione (v. Cass. Sez. III n.23558 dell'11.11.2011).

Né può sostenersi che l'unitarietà ed inscindibilità dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni sovrane consenta al privato di scegliere



tra le diverse Amministrazioni centrali, senza tener conto delle diverse attribuzioni alle stesse conferite.

In effetti, non può trascurarsi che - come recentemente statuito dalla Suprema Corte in ipotesi cui era stata evocata in giudizio la Presidenza del Consiglio anziché il Ministero competente - "l'unitarietà e l'inscindibilità dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni sovrane, non tocca l'autonoma personalità giuridica (di diritto pubblico) delle Amministrazioni centrali, la separazione delle rispettive attribuzioni e la riferibilità a ciascuna di esse degli atti di rispettiva pertinenza" (Cass. Sez. I n.10010 del 6.5.2011; Cass. Sez. VI n.10069 del 19.6.2012); tale inammissibilità, peraltro, non potrebbe essere ritenuta sanata a seguito della mancata eccezione dell'Avvocatura Generale dello Stato (v. Cass. Sez. I n.6917 dell'1.4.2005; v. anche Cass. Sez. Un. n.8516 del 29.5.2012:

"L'art.4 della legge 25 marzo 1958 n.260 deve ritenersi applicabile anche quando l'errore d'identificazione riguardi distinte ed autonome soggettività di diritto pubblico ammesse al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato -nella specie, Agenzia delle Entrate e Ministero della Giustizia - ma, in forza dell'ineludibile principio dell'effettività del contraddittorio, la sua operatività è circoscritta al profilo della *rimessione in termini*, con esclusione, dunque, di ogni possibilità di stabilizzazione nei confronti del reale destinatario, in funzione della comune difesa, degli effetti di atto giudiziario notificato ad altro soggetto e del conseguente giudizio").

c) 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, può essere riconosciuto solo a favore dei soggetti che abbiano seguito corsi di specializzazione medica **iniziati** negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991.

Il diritto compete anche agli specializzandi che, avendo iniziato il corso in anni fino all'anno accademico 1990-1991 non l'avessero ancora terminato al momento dell'emanazione del D.Lgs. n.257/91 (in tale ipotesi, infatti, gli specializzandi non potevano vedere la loro situazione disciplinata dal D.Lgs. n. 257 del 1991, ancorché parte del corso fosse

stato seguito sotto la sua vigenza; v., tra le altre, Cass. Sez. III n.23577 dell'11.11.2011, Cass. Sez. III n.1917 del 9.2.2012)

4 - Applicando i principi sopra esposti alla controversia in esame devono trarsi le seguenti conclusioni:

a) deve essere respinta la domanda volta ad ottenere il diretto riconoscimento dell'adeguata remunerazione per l'attività svolta durante il periodo di formazione specialistica;

b) deve essere affermato il difetto di legittimazione passiva dei Ministeri convenuti;

c) deve essere respinta l'eccezione di prescrizione sollevata dalle parti convenute (non essendo trascorso il termine decennale di prescrizione, decorrente dal 27.10.1999);

d) deve essere respinta la domanda proposta dagli specializzandi che hanno iniziato il corso di specializzazione in data anteriore al 1° gennaio 1983 (Corvaja e La Pace) mentre deve essere accolta la domanda formulata dagli altri attori, anche nel caso in cui abbiano terminato il corso dopo l'anno accademico 1990/91;

e) deve essere liquidata in favore di ciascuno degli attori a titolo di risarcimento del danno, la somma di € 6.713,94= per ciascun anno di corso.

Sulle predette somme, poi, sono dovuti gli interessi moratori, decorrenti dal primo atto di costituzione in mora (non potendo trovare applicazione, con riferimento ai debiti gravanti sulla P.A., la mora *ex re* prevista dall'art.1219, II co. c.c.).

In assenza di prova sulla esistenza di atti di costituzione in mora antecedenti (trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, unico soggetto legittimato), la decorrenza degli interessi deve essere fissata alla data della notifica dell'atto di citazione.

Per quanto attiene al risarcimento del maggior danno ex art.1124, II co. c.c., va rilevato che il ritardo nell'adempimento dà diritto al creditore di pretendere dal terzo sia gli interessi sia l'ulteriore risarcimento ex art.1224 c.c. (v. Cass. Sez. III n.9888/95), da riconoscersi in via



determinato per ogni anno ai sensi del primo comma dell'art. 1284 c.c.;

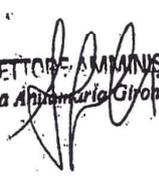
4. Rigetta la domanda proposta da **Abate Antonino Vito, Miraglia Giuliana**  
**Accordi Paolo (specializzazione anno accademico 1978/80) Mabilia Tommy**

**Bonfanti Giorgio;**

5. dichiara interamente compensate le spese di lite tra le parti.

Roma, 18 febbraio 2013

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
dott.ssa Annamaria Giordana Veraldi



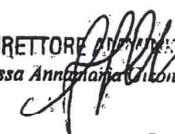
IL GIUDICE  
*Emilio Vales*

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
Depositato in Cancelleria



Roma, il 21-2-2013

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
dott.ssa Annamaria Giordana Veraldi



TRIBUNALE DI ROMA  
Civile

LA REGISTRAZIONE VA  
FETTUATA A PAGAMENTO