



GIOVANNI CHIAPPONI

Medici e remunerazione: il miracolo della prescrizione

1. Il problema

Con la sentenza del 24 gennaio 2018, C-616/16 e 617/16, *Pantuso*, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea è tornata a occuparsi della dibattuta questione (ancor oggi, per taluni aspetti, come si vedrà, non del tutto risolta), che interessa lo Stato italiano, relativamente alla remunerazione spettante ai medici per il periodo di specializzazione *post lauream* che li ha impegnati a inizio carriera. Tale pretesa trova ragione e fondamento nella direttiva 82/76 CEE, che modifica la precedente direttiva 75/362 CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la direttiva 75/363/CEE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico. La direttiva in parola stabiliva, all'art. 13, che il periodo della formazione a tempo pieno e a tempo ridotto dei medici specialisti doveva essere oggetto di una remunerazione adeguata.

Con l'arresto in parola la Corte di Lussemburgo ha aggiunto un'ulteriore tessera ad un mosaico giurisprudenziale e dottrinario già particolarmente intrecciato nella sua complessiva composizione.

In estrema sintesi, i giudici del Kirchberg hanno statuito – limitandosi a leggere la massima estrapolata dalla sentenza dell'alta Corte – che debba corrisponderci una remunerazione adeguata a tutti i medici specializzandi che, avendo iniziato la loro specializzazione nel corso dell'anno 1982, l'abbiano poi proseguita fino all'anno 1990. Hanno quindi evidenziato come l'osservanza dell'obbligo di remunerazione non dipenda esclusivamente dall'adozione di misure di trasposizione della direttiva 82/76 nell'ordinamento domestico. Compete, viceversa, al giudice nazionale quando si trovi ad applicare disposizioni di diritto interno, interpretarle alla stregua del tenore letterale e delle finalità perseguite dalla suddetta direttiva. Qualora il risultato indicato dalla direttiva non possa essere raggiunto per il tramite dell'interpretazione conforme, il giudice nazionale, sussistendone i presupposti, dovrà provvedere a risarcire i danni causati ai singoli in ragione della mancata, tardiva o erronea trasposizione della direttiva. Il giudice europeo ha, infine, statuito che la remunerazione adeguata dovrà essere corrisposta per l'intero periodo di formazione (iniziato nel corso dell'anno 1982 e proseguito fino al 1990) a far data dal primo gennaio 1983.

Deve sottolinearsi come la Corte di Giustizia, con tale pronuncia, non sia intervenuta sul merito di una delle problematiche più dibattute dell'intera vicenda, i.e. quella inerente al termine di prescrizione entro cui i medici specializzandi possono giudizialmente azionare il proprio diritto alla remunerazione adeguata. Pertanto, in *subjecta materia* sembrano continuare a trovare applicazione i dicta posti dalla giurisprudenza precedentemente formatasi¹.

Alla luce di ciò, si evidenzieranno, in prosieguo, essenzialmente, due questioni: la prima attiene alla responsabilità dello Stato Italiano per l'omesso adempimento di obblighi di fonte euro unitaria (da individuarsi, nel caso di specie, nella mancata o tardiva attuazione di direttive); la seconda, viceversa, inerisce al termine entro cui tale responsabilità può essere fatta valere dal ricorrente, mediante un'azione giudiziale.

Occorre subito sottolineare come tali due aspetti in esame, continuino, ormai da tempo, a formare oggetto di opinioni dottrinali divergenti e di pronunce giurisprudenziali difformi, rilevandosi, così, la mancanza di un orientamento netto e uniforme che permetta di definire la materia in modo chiaro ed univoco.

2. La responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi euro unitari

¹ CGUE, 19 maggio 2011, C-452/09, *Iaia*.



Il principio in base al quale uno Stato membro che violi una norma del diritto dell'Unione Europea debba risponderne non è sancito esplicitamente da alcuna norma positiva di fonte pattizia, ma è derivato e si è consolidato nel tempo, attraverso le pronunce dei giudici della Corte di Giustizia.

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto eurounitario, e in particolare, con riferimento al caso di specie, per mancata o tardiva attuazione di direttive non *self executing*, rappresenta un istituto elaborato dalla giurisprudenza sovranazionale al fine di garantire effettività ed efficacia agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione². Si è, così, voluto offrire al cittadino³ un rimedio in grado di tutelarne delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'inadempimento, da parte dello Stato, delle prescrizioni impostegli dalle norme eurounitarie.

L'esperibilità di un rimedio risulta, invero, assolutamente necessaria per il rafforzamento e la stessa effettività del precetto, obbedendo essa a una stringente logica giuridica; si legittimerebbero, altrimenti, gli Stati a considerare l'obbligo di fonte euro unitaria un semplice *flatus vocis*, lasciandolo così inadempito e mettendo, conseguentemente, «a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro»⁴.

Affinché una tale responsabilità possa essere configurata devono essere soddisfatti tre requisiti (definiti, principalmente, dalla Corte di Giustizia nel *leading case* Francovich⁵ e nelle successive decisioni Brasserie du Pêcheur/Factortame III⁶ e Courage⁷):

- La direttiva deve attribuire precisi diritti in capo al singolo individuabili, appunto, sulla base dell'articolato della fonte sovranazionale.
- La violazione dello Stato membro deve essere grave e manifesta.⁸
- Deve potersi dire sussistente un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo euro unitario (Art. 288 TFUE) e il diritto facente capo al singolo. Tale accertamento di fatto è stato riservato dai giudici del Kirchberg alla giurisdizione domestica dei singoli Stati membri, con la conseguenza che compete alla giurisprudenza nazionale (ed al suo evolversi) la valutazione circa la sussistenza o meno del nesso eziologico, trattandosi di questione afferente al merito della causa.

Nonostante la responsabilità dello Stato trovi il suo fondamento nella violazione dell'ordinamento sovranazionale, la Corte di Giustizia ha affermato che compete ai singoli Stati la designazione del giudice competente⁹ a conoscere delle relative doglianze, nonché l'individuazione delle specifiche modalità procedurali del ricorso.

In coerenza con tali premesse, per quanto attiene al risarcimento del danno e alla quantificazione del suo ammontare, «in mancanza di norme comunitarie in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro fissare i criteri che consentono di determinare l'entità del risarcimento, fermo restando che essi non possono essere meno favorevoli di quelli che riguardano reclami analoghi fondati sul diritto interno e che non possono in nessun caso essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il risarcimento»¹⁰.

² L'obbligo di garantire efficacia ed effettività alle norme euro unitarie è stato affermato sin dalla sentenza *Simmenthal*, C-106/77, del 9 marzo 1978, in cui la Corte di Giustizia ha statuito che «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme...».

³ A partire dalla sentenza CGCE, 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*, i singoli sono stati riconosciuti titolari di situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri.

⁴ CGCE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francoovich*.

⁵ CGCE, C- 6/90 e C-9/90, cit.

⁶ CGCE, 5 marzo 1996, C46-93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur/ Factortame III*.

⁷ CGCE, 20 settembre 2001, C-453/99, *Courage*.

⁸ Presupposto definito ulteriormente nella sentenza CGCE, 26 marzo 1996, C-392/93, *British Telecom*.

⁹ La qualificazione in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo è stata a lungo dibattuta in seno alla dottrina e giurisprudenza italiana, fino a giungere alla pronuncia della Cassazione Sezioni Unite, n. 2203, del 4 febbraio 2005, che ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, considerando, dunque, la posizione giuridica in capo al soggetto leso come diritto soggettivo.

¹⁰ CGCE, 5 marzo 1996, C46-93 e C-48/93, paragrafo 83.



La Corte del Lussemburgo, per di più, vista l'eterogeneità degli ordinamenti dei singoli Stati membri, ha scelto di non pronunciarsi circa la natura della responsabilità statale riservando alla discrezionalità di ciascun legislatore nazionale l'opzione circa la soluzione prediletta.

Natura e disciplina della responsabilità si attingeranno, dunque, diversamente a seconda del singolo contesto nazionale in cui ci si muova, spettando, conseguentemente, al giudice interno, sulla base delle norme del rispettivo ordinamento nazionale relative alla responsabilità, garantire il diritto al risarcimento del danno derivante da mancata o tardiva attuazione di una direttiva.

Consegue da ciò che la fattispecie di illecito verrà così ad essere scomposta in due profili: «l'uno attiene alla individuazione dei presupposti perché l'illecito (comunitario) sia configurabile, l'altro attiene alle modalità mediante le quali si può sanzionare tale illecito»¹¹.

Come si è già avuto modo di anticipare, relativamente al primo profilo, la Corte di Giustizia ha fissato alcuni presupposti (esistenza di un diritto in capo al singolo attribuitogli da una disposizione eurounitaria e violazione grave e manifesta di tale norma) che essa stessa si è riservata di individuare caso per caso.

Per quanto attiene, invece, al secondo *coté* della questione, occorre prendere in considerazione le regole, così come stabilite nell'ambito dell'ordinamento giuridico Italiano, relative alla natura dell'illecito civile.

Se tali sono le necessarie premesse, occorre, allora, soffermarsi preliminarmente, sulla qualificazione che il diritto interno assegna alla responsabilità statale per violazione del diritto eurounitario. Più in particolare, per quanto attiene al caso qui in commento, dovrà farsi riferimento allo statuto della responsabilità contrattuale ovvero a quello *ex lege aquilia*, per la mancata/non corretta trasposizione della direttiva 82/76 CEE, una direttiva non *self executing*, che ha modificato la direttiva 75/362 CEE, stabilendo che il periodo di specializzazione dei medici, a tempo pieno e a tempo parziale debba essere oggetto di «una remunerazione adeguata».

Possono registrarsi in proposito, in seno alla giurisprudenza domestica, due orientamenti di segno opposto.

Un primo orientamento, sostenuto prevalentemente fino al 2009, aveva affermato che, una volta accertato l'obbligo del risarcimento nell'ambito del diritto euro unitario, ne scaturisse logicamente la responsabilità extracontrattuale dello Stato ex art. 2043 cod. civ.: «in relazione alle direttive europee non direttamente applicabili nell'ordinamento interno per la mancanza di specificità della prestazione richiesta è esercitabile unicamente l'azione di risarcimento del danno aquiliano per l'illecito consistente nell'omessa o ritardata attuazione della direttiva»¹².

Tale indirizzo aveva ricevuto il plauso di parte della dottrina sulla base di una considerazione ritenuta elementare: «Visto che si è di fronte ad una direttiva non *self executing* e ciò nel senso che essa per la sua genericità non è destinata a creare un rapporto diretto tra lo Stato, che ne è il destinatario, e il singolo che di essa dovrebbe essere il beneficiario, avendo la direttiva bisogno di un ulteriore passaggio normativo, costituito dalla trasposizione nel diritto interno (specie ai fini della sua attuazione), è necessario concludere che l'unico dato normativo, cui far riferimento, è il diritto riconosciuto dalla direttiva al singolo beneficiario, diritto della cui violazione è responsabile lo Stato a motivo della sua condotta omissiva»¹³.

Varie, però, sono state le obiezioni mosse nei confronti della citata tesi.

Si è sottolineato in primo luogo come, ponendo a raffronto i criteri applicativi dell'art. 2043 cod. civ. con quelli formulati dalla Corte di Giustizia, emerga come la giurisprudenza eurounitaria non ponga a fondamento della responsabilità statale l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, coefficiente psicologico, invece, assolutamente infettibile per configurare la responsabilità *ex lege aquilia*.

Tale critica, tuttavia, pareva non cogliere nel segno, dal momento che, in ambito domestico, esistono ipotesi di responsabilità aquiliana per le quali è prevista la presunzione di colpa, potendosi, addirittura, configurare ipotesi di responsabilità oggettiva *tout court*.

Per di più, i giudici del Kirchberg, per quanto non si riferiscano all'elemento soggettivo, subordinano, come si è cercato di evidenziare, la responsabilità al ricorrere di una violazione grave e manifesta da parte dello Stato membro,

¹¹ G. ALPA, *La Responsabilità civile*, Utet Giuridica, gennaio 2018, p. 136.

¹² In questi termini si esprimeva Cassazione sez. lav., 3 giugno 2009, n.12814, facendo seguito a precedenti pronunce, quali tra le altre Cassazione sez. III, 16 maggio 2003, n.7630; Cassazione sez. III, 12 febbraio 2008, n.3283.

¹³ A. DI MAJO, *I diritti dei medici specializzandi e lo Stato inadempiente*, in *Corriere Giuridico*, 2011, p. 1428.



ossia a «un elemento oggettivamente valutabile che renda palese il disvalore soggettivo della condotta, come si desume dall'orientamento di parte della dottrina e della giurisprudenza che hanno prospettato la possibilità di applicare il presupposto della violazione grave e manifesta per valutare la colpa della p.a. nell'ipotesi di responsabilità per violazione di interessi legittimi, quasi unanimemente ricondotta all'ipotesi dell'illecito aquiliano ex art. 2043 cod. civ.»¹⁴

Altra obiezione volta a contraddire l'indirizzo giurisprudenziale circa la sostenibilità della responsabilità ex art. 2043 cod. civ. nel caso *de quo*, si basa sulla constatazione che lo Stato legislatore non può essere ritenuto responsabile di alcun atto illecito, essendo la sua attività espressione di potere politico, libero nei fini e sottratto a qualsiasi sindacato giurisdizionale¹⁵.

Ma anche tale rilievo critico sembrava di difficile accoglimento¹⁶ dal momento che il principio espresso dalla Terza Sezione Civile della Corte di Cassazione contrasta, da un lato, con la concezione moderna dello Stato, secondo cui lo Stato di diritto è tale «proprio perché crea il diritto al quale esso stesso è sottoposto»¹⁷, e, dall'altro, con il principio della primazia del diritto europeo su quello nazionale.

Secondo tale prospettiva, non può che rilevarsi, infatti, come appaia assolutamente insostenibile l'idea – sottesa alla pronuncia dei giudici di legittimità – che nega la *primauté* dell'ordinamento euro unitario e la previsione di sanzioni a carico dello Stato inadempiente¹⁸.

È, peraltro, lo stesso dettato costituzionale (art. 117 Cost.) a vincolare la potestà legislativa al rispetto delle fonti sovranazionali.

Tuttavia, in accoglimento delle critiche mosse all'indirizzo che riteneva la responsabilità statale *ex lege aquilia*, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione con sentenza n. 9147 del 2009, alla quale, seguendo l'insegnamento nomofilattico, le sezioni semplici della Cassazione hanno successivamente dato continuità con le pronunce n. 10813 del maggio 2011, n. 307 del 2014 e, da ultimo, con la n. 27730 del novembre 2016.

Con il suo pronunciamento il Supremo Collegio di legittimità ha escluso che la condotta antiggiuridica dello Stato rientri nell'alveo della responsabilità ex art. 2043 cod. civ. e l'ha considerata, piuttosto, «un'obbligazione ex lege di natura indennitaria per attività non antiggiuridica». L'antigiuridicità sussiste, secondo la prospettiva adottata, solamente nell'ambito dell'ordinamento eurounitario, mentre l'illecito non si configura nell'ordinamento interno. Quest'ultimo si adeguerà alla fonte sovranazionale in maniera pressoché automatica, «dovendo la normativa interna cedere il passo a quella comunitaria, ove risulti essere con quest'ultima contrastante»¹⁹.

Si è, pertanto, scelto di aderire a una concezione «forte»²⁰ del rapporto tra diritto interno e diritto euro unitario: alla norma sovranazionale, ove non osservata, segue, parallelamente, un'obbligazione riparatoria nel diritto interno il cui inadempimento rende *lato sensu* contrattualmente responsabile lo Stato.

Nella medesima direzione interpretativa si pone, inoltre, un successivo arresto dei giudici di legittimità del 2011 che ha chiarito taluni passaggi espressi nella precedente decisione del 2009 (che avevano creato, per così dire,

¹⁴ In tal senso si esprime D. SATULLO in *La prescrizione dell'azione di risarcimento nei confronti dello Stato per tardiva attuazione di una direttiva comunitaria*, *La Responsabilità Civile*, aprile 2011, p. 254.

¹⁵ A tale orientamento ha aderito Cassazione, sez. III, 1 aprile 2003, n. 4915, rifacendosi a Cass. sez. lav., 11 ottobre 1995, n. 10617.

¹⁶ La dottrina risulta molto ferma nel negare la tesi proposta dalla Cassazione sez. III, 1 aprile 2003, n. 4915. Si vedano a tal proposito V. ROPPO, *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito "costituzionale" del legislatore)*, in *Contr. impr. Eur.*, 1999, 1, p. 116, 117.; E. CALZOLAIO, *Problemi applicativi e profili ricostruttivi dell'illecito dello Stato per omessa attuazione di direttiva comunitaria*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1, 2004, p. 49; C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Politica del diritto*, 2007, pp. 347-376.

¹⁷ M. FRANZONI, *L'illecito*, in *Trattato della responsabilità civile*, Milano, 2004, p.846. Tale posizione è, peraltro, fortemente dibattuta, e la Cassazione sez. III con sentenza del 22 novembre 2016, n. 23730, sembra essersi orientata nel senso opposto, escludendo la responsabilità dello Stato per atti legislativi, ad eccezione, però, delle ipotesi di illecito UE. Per ulteriori approfondimenti al riguardo si veda Cassazione sez. III 22 novembre 2016, n. 23730, in *giurisprudenzia.it*, con nota di M. CAPUTO, *La responsabilità dello Stato per attività legislativa non esiste*, pp. 1-10.

¹⁸ D. SATULLO, *La prescrizione dell'azione di risarcimento nei confronti dello Stato per tardiva attuazione di una direttiva comunitaria*, op. cit., p.255.

¹⁹ è questo l'orientamento sostenuto dalla Cassazione Sezioni Unite, 17 maggio 2009, n. 9147.

²⁰ A. DI MAJO, *I diritti dei medici specializzandi e lo Stato inadempiente*, op. cit., p.1429.



sconcerto nell'ambito del panorama dottrinario nazionale), legati principalmente all'esclusione della possibile natura anti-giuridica del comportamento dello Stato²¹.

I giudici di legittimità hanno, perciò, inteso evidenziare come la dottrina avesse frainteso l'affermazione circa la non illecità ed anti-giuridicità del comportamento statale *«perché le ha attribuito un carattere assoluto invece che relativo alla sola fattispecie di cui all'art. 2043 cod.civ.»*.

Con la sentenza in parola (n. 0813 del 17 maggio 2011) la Terza Sezione Civile della Cassazione ha voluto specificare che le Sezioni Unite, invero, *«con la qualificazione contrattuale», hanno chiaramente inteso riferirsi al concetto di "responsabilità contrattuale" non già nel senso di una responsabilità da contratto, il che sarebbe nella specie fuor di luogo, ma nel senso in cui di una responsabilità "contrattuale" si è sempre parlato tradizionalmente per significare che l'obbligazione risarcitoria non nasce da un fatto illecito alla stregua dell'art. 2043 cod. civ., ma è dall'ordinamento ricollegata direttamente alla violazione di un obbligo precedente, che ne costituisce direttamente la fonte. Si vuol dire, cioè, che il concetto di responsabilità contrattuale è stato usato dalle Sezioni Unite palesemente nel senso non già di responsabilità che suppone un contratto, ma nel senso – comune alla dottrina in contrapposizione all'obbligazione da illecito extracontrattuale – di responsabilità che nasce dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente, considerato dall'ordinamento interno, per come esso deve atteggiarsi secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, come fonte dell'obbligo risarcitorio, secondo la prospettiva scritta nell'art. 1173 cod. civ.»*.

La Suprema Corte ha aderito, dunque, all'orientamento inaugurato dalle Sezioni Unite nel 2009, aggiungendo importanti tessere al mosaico motivazionale e così qualificando come contrattuale, da inadempimento di un'obbligazione *ex lege* (che trova la sua fonte nell'art. 1173 cod. civ.), la responsabilità dello Stato italiano da mancato/tardivo recepimento di una direttiva non *self executing*.

A non dissimili conclusioni è pervenuta la Sesta Sezione Civile della Cassazione con la pronuncia n. 307 del 9 gennaio 2014

Da ultimo, con sentenza del 22 novembre 2016, n. 23730, il Supremo Collegio (Terza Sezione Civile) ha riconfermato ancora le posizioni precedentemente espresse con gli arresti n. 9147/2009, n. 10813/2011, n. 3077/2014, ribadendo che il diritto degli interessati alla rifusione dei danni per mancato/tardivo adempimento di una disposizione eurounitaria va ricondotto, *«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, connotato da primazia rispetto a quello del singolo Stato membro, ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno»*.

A fronte del suddetto orientamento giurisprudenziale che si è andato consolidando alla stregua delle citate pronunce dei giudici di legittimità, tuttavia, agli occhi di parte della dottrina, non pare sciogliersi il vero *punctum dolens* della questione *«il quale sta (non solo e) non tanto nella qualificazione «contrattuale» della responsabilità del legislatore, quanto nell'affermazione della liceità della relativa condotta, reputata ex se legittima e non anti-giuridica, con consequenziale configurabilità di un mero obbligo di indennizzo»*²².

Le diverse posizioni teoriche delineatesi nello scenario sopra tratteggiato circa la qualificazione della natura della responsabilità statale per inadempimento di obblighi di fonte eurounitaria, non consentono tuttavia di ritenere definita la questione, rivelando, anzi, una certa confusione concettuale cui parrebbe opportuno porre rimedio.

Poste tali necessarie premesse si dovrà, ora, focalizzare l'attenzione sull'inadempimento rimproverato allo Stato italiano dalla Corte di Giustizia con la pronuncia del 24 gennaio 2018, C-616/16 e C-617/16.

²¹ Si riscontrano tra gli altri le voci di E. SCODITTI, *La violazione comunitaria dello Stato fra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale*, in *Foro.it*, 2010, p.168; M. GORGONI, *La difficile costruzione delle regole risarcitorie per violazione statale di obblighi comunitari*, in *La Responsabilità Civile*, 2010, p.185; A. DI MAJO, *Contratto e torto nelle violazioni comunitarie ad opera dello Stato*, in *Corriere Giuridico*, 2009, pp. 1345-1351, m commento a Cassazione S.U, 17 aprile 2009, n. 9147.

²² F. CICCARIELLO, *la responsabilità del legislatore tra vecchi e nuovi miti*, in *Judicium il Processo civile in Italia*, 19 marzo 2018, pp. 1-16.



In quel caso, l'inadempimento riguardava la direttiva del Consiglio 82/76/CEE²³ la quale aveva disposto, implementando la precedente direttiva 75/362/CEE²⁴, che il periodo di specializzazione dei medici, a tempo pieno e a tempo parziale, doveva essere oggetto di «una remunerazione adeguata» in tutti gli Stati membri.

Pur dovendo la direttiva essere recepita nell'ordinamento interno entro il termine del 1 gennaio 1983, lo Stato italiano ha provveduto ad adempiere all'obbligo che gli incombeva soltanto con il decreto legislativo 8 agosto 1991 n. 257, dopo essere stato sollecitato in tal senso dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 7 luglio 1987, C-49/86, *Commissione c. Italia*.

Le disposizioni del decreto hanno però trovato attuazione unicamente per i medici specializzandi iscritti a far data dall'anno accademico 1991/1992, con esclusione, quindi, dei medici iscritti negli anni accademici tra il 1983 e il 1990. Con la conseguenza che si è generato un ingente contenzioso tra lo Stato italiano (nonché talune Università) ed i medici "esclusi", ossia quelli ammessi alla scuola di specializzazione tra il 1983 e il 1990.

Al fine di contenere le dilaganti domande giudiziali, il legislatore italiano è allora intervenuto nuovamente, con legge n. 370/1999, stabilendo la liquidazione di un importo forfettario riservato ai soli specializzandi che avessero vittoriosamente esperito ricorso amministrativo al Tar²⁵.

Le giurisdizioni interne, investite di un numero elevatissimo di ricorsi da parte dei medici specializzandi, hanno evidenziato come lo Stato fosse da ritenere responsabile per non aver tempestivamente adeguato la propria normativa alle disposizioni provenienti dall'Unione relativamente a coloro che non potevano essere contemplati dal decreto legislativo n. 370/1999 per avere iniziato i corsi di specializzazione nella parentesi temporale racchiusa fra gli anni accademici 1983 e 1990.

In taluni casi i magistrati nazionali hanno rilevato come il diritto al ristoro economico dovesse ritenersi estinto per intervenuta prescrizione. Non sono mancati, poi, rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia per ottenere alcuni chiarimenti in materia.

Più volte, nel corso dell'ultimo ventennio, la Repubblica italiana è stata, infatti, destinataria di diverse pronunce della Corte di Lussemburgo²⁶, che ha fissato alcuni *dicta* imprescindibili in *subjecta materia*, stabilendo che «l'obbligo di retribuire i periodi di formazione specialistica è da considerarsi incondizionato e sufficientemente preciso». Con la conseguenza che il giudice interno è tenuto ad interpretare il diritto nazionale conformemente alla finalità perseguita dalla direttiva eurounitaria.

L'applicazione retroattiva delle norme attuative della direttiva avrebbe senz'altro permesso di ristorare il pregiudizio economico subito dai suoi destinatari a causa dall'inottemperanza da parte dello Stato italiano degli obblighi di fonte europea.

In un tale contesto di incertezza è intervenuta la pronuncia del 19 maggio 2011, C-452/09), con la quale la Corte del Lussemburgo ha sì riconosciuto il diritto a un'adeguata remunerazione in favore dei medici che avevano frequentato i corsi di specializzazione tra il 1983 e il 1990, ma ha, nel contempo, statuito che lo Stato italiano ben possa eccepire (come nel caso di specie) il decorso di un termine di prescrizione ragionevole che, di fatto, vale a paralizzare tale diritto. Lo spirare del termine che vanifica l'esercizio del diritto potrà essere opposto anche qualora

²³ Direttiva del Consiglio 82/76/CEE del 26 gennaio 1982, che modifica la direttiva 75/362/CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la direttiva 75/363/CEE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico

²⁴ Direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi

²⁵ Il travagliato iter legislativo si è poi concluso nel 2007 con l'adozione dei d.p.c.m. del marzo, luglio e novembre 2007, che tuttavia, hanno riservato i benefici economici ivi previsti ai soli medici iscritti ai corsi di specializzazione negli anni 2006/2007, senza minimamente influire, dunque, sulla posizione di coloro che avevano iniziato la specializzazione precedentemente a tale periodo.

²⁶ Tra le altre si riscontrano CGCE, 10 luglio 1997, C- 94/95, *Bonifazi e altri*; C95/95: CGCE, 25 febbraio 1999, C- 131/97, *Carbonari*; CGCE, 3 ottobre 2000, C-371/97, *Gozzà e altri*.



la direttiva non sia stata correttamente trasposta nell'ordinamento domestico, a condizione, però, che con il suo comportamento lo Stato non sia stato all'origine della tardività del ricorso²⁷.

Da ultimo, i giudici del Kirchberg, con la sentenza del 24 gennaio 2018, C-616/16 e C-617/17 sono ritornati sulla travagliata questione, statuendo esplicitamente che, in forza della direttiva, 82/76/CEE, «*qualsiasi formazione a tempo pieno o a tempo ridotto come medico specialista iniziata nel corso dell'anno 1982 e proseguita fino all'anno 1990 deve essere oggetto di una remunerazione adeguata*».

La Corte lussemburghese ricorda poi che, qualora il corso di specializzazione sia iniziato nel corso dell'anno 1982 e proseguito fino al 1990, l'obbligo di corrispondere ai medici un indennizzo "adeguato" sussiste a far data dal 1 gennaio 1983 (data in cui la direttiva doveva essere recepita) e fino alla conclusione della formazione stessa.

Il ragionamento espresso dalla CGUE è semplice e lineare: se non può imputarsi agli Stati l'omessa trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno prima del decorso del termine concessogli per l'adeguamento normativo, tuttavia, dovrà dirsi pienamente sussistente in capo al singolo il diritto soggettivo che gli sarebbe derivato, dopo che sia inutilmente spirato tale termine, ancorché lo Stato non abbia provveduto alla doverosa trasposizione che gli incombeva. Il diritto degli specializzandi sorge nel momento in cui la direttiva europea doveva essere recepita e non dalla (tardiva) entrata in vigore della legge statutale di attuazione.

La Corte di Giustizia ribadisce poi – ripercorrendo quanto già statuito in precedenti arresti – che il giudice domestico, quandanche la direttiva dell'Unione non sia stata trasposta nell'ordinamento interno, è tenuto ad interpretare le disposizioni nazionali in conformità alle finalità perseguite dalla fonte sovranazionale. Nel caso in cui il risultato prescritto dalla direttiva 82/76/CEE non possa essere raggiunto per via interpretativa, «*il diritto dell'Unione impone allo Stato membro in questione di risarcire i danni che esso abbia causato ai singoli in ragione della mancata trasposizione della direttiva sopra citata*». Sarà, poi, compito dell'organo giurisdizionale interno, riscontrati i requisiti indicati dalla sentenza *Franovich*, liquidare il danno cagionato ai ricorrenti.

A tal proposito i magistrati del Kirchberg suggeriscono all'interprete una soluzione (già proposta nell'ambito delle sopra citate decisioni), che permetterebbe di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione della direttiva 82/76/CEE – sempre che tale direttiva sia stata, poi, regolarmente trasposta – ossia l'applicazione retroattiva e completa *in bonam partem* delle sue misure di attuazione.

Ne deriva, evidentemente, il sotteso rimprovero della Corte di Giustizia per il mancato adempimento da parte dello Stato italiano della direttiva 82/76/CEE relativamente al periodo che va dal 1983 al 1990. Ed in effetti il decreto legislativo 257/1991 aveva riconosciuto soltanto i diritti degli "specializzandi" iscritti dall'anno accademico 1991/92, lasciando indebitamente "scoperti" i medici iscritti negli anni precedenti, tra il 1983 e il 1990. Allo stesso modo, la legge n. 370/1999 aveva determinato la liquidazione di un importo forfettario ai soli specializzandi – tra il 1983 e il 1990 – che avessero vittoriosamente esperito ricorso al Tar, escludendo, però, i restanti medici che pur avendo svolto la loro specializzazione in quella stessa parentesi temporale, non avessero adito con successo il giudice amministrativo. La posizione di questi ultimi non aveva formato oggetto di alcun atto legislativo di ottemperanza. Ne conseguiva che la predetta categoria di medici aveva diritto ad ottenere un risarcimento per il danno cagionatogli dal mancato adempimento da parte dello Stato italiano della direttiva 82/76/CEE.

È del tutto logico e consequenziale che le giurisdizioni nazionali – seguendo le coordinate del ragionamento della CGUE – abbiano dichiarato (come sopra si è anticipato) la responsabilità dello Stato italiano per non aver recepito la direttiva eurounitaria all'interno dell'ordinamento per il periodo 1983/1990.

Senonché, a rendere viepiù tortuoso il già complicato scenario giuridico-istituzionale, hanno, poi, contribuito le sempre più frequenti pronunce che si sono succedute in prosieguo, dichiarando prescritto il diritto al risarcimento in capo agli specializzandi.

3. La prescrizione dell'azione per il risarcimento dei danni da mancato adempimento

²⁷ Si ritornerà in seguito sul tale delicato aspetto.



Si è già anticipato che la Corte di Giustizia, con la sentenza 19 maggio 2011, C-452/09, ha affermato che lo Stato italiano, per quel che concerne il diritto al risarcimento del danno maturato dai medici specializzandi tra il 1983 e il 1990, ben può eccepire la scadenza di un termine prescrizione ragionevole, purché non sia stato l'atteggiamento dello Stato stesso all'origine della tardività del ricorso. La fissazione di termini di ricorso ragionevoli, a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia del cittadino che dell'amministrazione è stata ritenuta in conformità con il diritto dell'Unione. Nel caso di specie, precisamente, siffatti termini non si scontrano né con il principio di effettività (l'esercizio del diritto in capo ai medici specializzandi non è reso impossibile o eccessivamente difficile), né con il principio di equivalenza (nel diritto italiano per ricorsi analoghi non sono previste modalità procedurali differenti).

A determinare la durata del termine di prescrizione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, è la qualificazione della natura della responsabilità, contrattuale (10 anni) o da fatto illecito (5 anni) invocata dall'attore. Ma si è già notato, in precedenza, come si sia registrata una non sanata *querelle* al riguardo, non potendosi, pertanto, formulare alcuna prognosi certa, circa le opzioni che saranno adottate dalla giurisdizione nei casi concreti che le verranno sottoposti.

Occorre altresì dar conto, che in tale contesto di acuita incertezza, è intervenuta la legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012) che ha cercato di porre rimedio al caos giurisprudenziale determinatosi in materia. All'art. 4, comma 43 è stato, infatti, stabilito che «*la prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da 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...*».

Si noti come il legislatore, operando il rinvio all'art 2947 cod. civ., lo abbia circoscritto, tuttavia, soltanto al primo comma della disposizione in parola che fissa il termine prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito in 5 anni calcolati dal giorno in cui il fatto si è verificato.

Se, dunque, in forza del *novum* normativo, il diritto al risarcimento del danno da mancato recepimento di una direttiva eurounitaria si prescrive in 5 anni, parrebbe, almeno *prima facie*, che il legislatore del 2011 abbia voluto abbracciare la tesi della responsabilità dello Stato per mancato adempimento di una direttiva euro unitaria come responsabilità *ex lege aquilia*.

I commenti della dottrina hanno, peraltro, inteso precisare che la nuova previsione normativa pare prescindere dalla qualificazione della fattispecie: indipendentemente dalla natura della responsabilità – contrattuale o aquiliana – si applicherà comunque il termine di prescrizione quinquennale²⁸.

L'opzione legislativa del 2011 è parsa senz'altro apprezzabile, perché si è sforzata di ricondurre a certezza e unità il paradigma legale della prescrizione per mancato adempimento da parte delle autorità statuali di una direttiva eurounitaria.

La giurisprudenza di legittimità successivamente intervenuta²⁹, come si è già avuto modo di anticipare, ha, però, disatteso il contenuto di tale disposizione riconducendo la responsabilità dello Stato per inottemperanza di atti eurounitari al modello della responsabilità contrattuale per inadempimento di un'obbligazione *ex lege* fondata sull'art. 1173 cod. civ., adottando, conseguentemente, il termine prescrizione decennale.

La confusione generatasi sul punto non poteva che riprodursi inevitabilmente sulla giurisprudenza di merito: talune pronunce hanno aderito al modello contrattuale, altre a quello extra-contrattuale.

Ne è scaturito un quadro tutt'altro che chiaro che non può non influenzare negativamente l'affidamento che i cittadini dovrebbero riporre nella legge e nelle istituzioni.

Si avverte, pertanto, con sempre maggiore urgenza, la necessità di una regola operativa chiara e precisa, che si esprima nell'uno o nell'altro senso, ponendo fine all'annosa *querelle*³⁰.

²⁸ M. TESCARO, *L'incertezza della prescrizione: l'esempio del danno da mancato recepimento della direttiva comunitaria nella legge di stabilità 2012*, in *Rivista di diritto privato* 2/2012, pp. 195-206.

²⁹ Cassazione sez.III, 22 novembre 2016, n. 23730 cit.

³⁰ Come suggerito da F. RUGGIERO, *La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sul caso dei medici specializzandi: sì al risarcimento miliardario*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 4/2018, p. 479.



3.1 La decorrenza del *dies a quo*

Altra questione di cruciale importanza relativa alla vicenda dei medici specializzandi è quella concernente l'*exordium praescriptionis*.

Alla stregua della disciplina codicistica la durata della prescrizione varia a seconda che la responsabilità statale per mancata attuazione di una direttiva eurounitaria sia inquadrata nell'ambito della categoria della responsabilità contrattuale ovvero di quella extra contrattuale. L'opzione, nell'uno o nell'altro senso, comporta ovvie conseguenze in merito alla decorrenza del termine prescrizione. In particolare ai sensi dell'art. 2935 cod. civ. (che tratta della responsabilità contrattuale) «la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere», che dovrà poi essere concretamente individuato dall'interprete; viceversa, secondo l'art. 2947 cod. civ., «il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato» (la nozione di fatto dovrà essere interpretata conformemente a quanto stabilito dall'art. 2935 cod. civ.). Quale che sia la durata del termine prescrizione, quinquennale o decennale, il problema sarà il medesimo e consisterà nell'individuare, in entrambi i casi, avendo ben presente la *ratio* dell'istituto della prescrizione, il preciso momento in cui il soggetto può, con ragionevole certezza, azionare il suo diritto.

È da chiedersi, allora, quando inizi a decorrere il *dies a quo* per l'esercizio dell'azione di risarcimento dei danni per i medici che abbiano maturato il diritto al ristoro patrimoniale a causa della violazione da parte dello Stato italiano dell'obbligo di fonte eurounitaria (direttiva 82/76/CEE).

Inizialmente, un orientamento giurisprudenziale nato in seno alla Corte di Giustizia³¹ individuava il termine iniziale di decorrenza della prescrizione, avendo riguardo alla data di attuazione della direttiva da parte dell'autorità nazionale. Si affermava, infatti, che solo a partire da quel momento cessava l'illiceità della condotta statale, originandosi, così, nei singoli una ragionevole certezza circa il fondamento della propria pretesa risarcitoria. Viceversa, in difetto di una misura attuativa, si sarebbe perpetuata una situazione d'incertezza, lesiva dell'affidamento dei cittadini. Secondo la Corte europea, conseguentemente, «ne deriva che, fino al momento della trasposizione corretta della direttiva, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni della direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento»³². La seguente soluzione «garantisce efficacemente il soggetto lesa dalla condotta inadempiente dello Stato Membro in un'ottica di potenziamento della responsabilità per illecito comunitario, funzionale alla garanzia dell'effettività del diritto europeo»³³.

Successivamente si è registrato, peraltro, un *revirement* da parte della CGUE, considerandosi la soluzione adottata nella sentenza *Emmot*, giustificata dalle circostanze particolari di quel caso di specie, ove la ricorrente, a causa dello spirare dei termini prescrizione si era vista preclusa la possibilità di azionare qualsiasi ricorso giurisdizionale. Così, nel 2009, la *Grande Chambre*, con la sentenza del 24 marzo, C-445/06, *Danske Slagterier*, ha mutato orientamento, affermando che il termine di prescrizione di un'azione risarcitoria nei confronti dello Stato, fondata sulla carente trasposizione di una direttiva, inizia «a decorrere dalla data in cui i primi effetti lesivi di detta scorretta trasposizione si siano verificati e ne siano prevedibili altri, anche qualora tale data sia antecedente alla corretta trasposizione della direttiva in parola». In ogni caso devono essere rispettati il principio di effettività ed equivalenza del diritto europeo che richiedono che le modalità procedurali dei ricorsi non rendano praticamente impossibile il ricorso o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dalla fonte sovranazionale e siano equivalenti a quelle previste per la tutela di analoghi diritti nazionali. Può affermarsi, quindi, per quel che concerne la decorrenza del *dies a quo* della prescrizione, che la Corte del Lussemburgo non adotta una regola fissa e predeterminata, ma sceglie una soluzione più flessibile ed elastica, definibile caso a caso sulla base delle circostanze concretamente verificatesi. Quel che conta, agli occhi dei magistrati

³¹ CGCE, 25 luglio 1991, causa C-208/90, *Emmot*.

³² CGCE, 25 luglio 1991, causa C-208/90, cit.

³³ D. SATULLO, *La prescrizione dell'azione di risarcimento nei confronti dello Stato per tardiva attuazione di una direttiva comunitaria*, op. cit., p. 256.



europei, è che sia garantita l'adeguatezza dei mezzi di tutela; per il resto ogni Stato membro è libero di disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi e, conseguentemente, la decorrenza del *dies a quo* della prescrizione.

La Corte di Giustizia si è orientata, seguendo le medesime coordinate interpretative, anche nella sentenza *Iaia*. Infatti, i giudici del *plateau* Kirchberg, con la sentenza del 19 maggio 2011 hanno proseguito e precisato il ragionamento precedentemente espresso, affermando che «il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro eccipisca la scadenza di un termine di prescrizione ragionevole a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva, anche qualora tale Stato non l'abbia correttamente trasposta, a condizione che, con il suo comportamento, esso non sia stato all'origine della tardività del ricorso. L'accertamento da parte della Corte della violazione del diritto dell'Unione è ininfluenza sul *dies a quo* del termine di prescrizione, allorché detta violazione è fuori dubbio»³⁴.

Ciò significa, in buona sostanza, che la data certa, ai fini dell'*exordium praescriptionis* coincide con quella della trasposizione della direttiva, a meno che non venga dimostrato che gli effetti lesivi si siano verificati ancor prima della trasposizione in parola.

Nel caso di specie, i medici specializzandi, destinatari della direttiva 82/76/CEE, erano senz'altro in grado di conoscere delle posizioni soggettive di favore loro conferite dal diritto europeo, ancor prima dell'accertamento giurisdizionale della violazione, essendo fuor di dubbio l'inadempimento statale alla direttiva europea. Ben poteva affermarsi, quindi, che il *dies a quo* della prescrizione fosse collocabile, conformemente al diritto interno, in data anteriore all'accertamento giurisdizionale dell'inadempimento statale alla direttiva europea.

Né poteva dirsi che lo Stato italiano avesse reso il ricorso eccessivamente difficile o praticamente impossibile, sì che dovesse considerarsi il comportamento statale all'origine della tardività del ricorso.

Conseguentemente l'autorità nazionale, ricorrendone le condizioni, legittimamente potrà opporre la decorrenza del termine prescrizione qualora sia stata azionata la pretesa risarcitoria dei medici specializzandi esclusi dai benefici della direttiva 82/76/CEE.

Parallelamente ai diversi orientamenti registratisi nella giurisprudenza della CGUE, un analogo contrasto si è potuto riscontrare in seno alla giurisprudenza italiana.

La Corte di Cassazione, in un primo momento – nonostante si sia trovata a decidere successivamente alla pronuncia *Danske Slagterier* della CGUE – si è conformata alla soluzione adottata dalla giurisprudenza di Lussemburgo nella sentenza *Emmot*. Il giudice della nomofilachia italiana, con l'arresto del 3 giugno 2009, n. 12814, ha statuito che il termine di prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui il diritto del cittadino può essere giudizialmente fatto valere. Secondo il Supremo Collegio tale momento non coincide né con l'emanazione della direttiva – a meno che questa non sia direttamente applicabile – né con il termine assegnato allo Stato per la trasposizione della stessa nell'ordinamento interno. Tali fatti non integrano, infatti, evenienze che possano far ritenere che gli individui siano portati a conoscenza del contenuto della direttiva. Il diritto potrà essere azionato, invece, dal «momento in cui entra in vigore la normativa di attuazione interna della direttiva Europea: è questo il momento in cui il soggetto può far valere il diritto al risarcimento del danno, perché è in quel contesto che egli viene a conoscere il contenuto del diritto attribuito ed i limiti temporali della corresponsione»³⁵. Posto che la direttiva 82/76/CEE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto Legislativo n.257/91 (nonostante non sia intervenuta sulla posizione dei medici che hanno svolto il corso di specializzazione tra il 1983 e il 1990), ritiene la Corte di Cassazione che, con tale atto legislativo, si sia offerta ai medici specializzandi precisa cognizione circa l'ammontare dei compensi stabiliti, il soggetto tenuto ad erogarli e la non retroattività della corresponsione. Orbene, coincide con il momento dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo in parola il *dies a quo* per l'azionabilità del diritto dei medici "specializzandi" al risarcimento del danno derivante dal mancato adeguamento normativo italiano alla direttiva europea.

L'orientamento dei giudici di legittimità, peraltro, è venuto in seguito a modificarsi: infatti, la Corte di Cassazione, con pronuncia del 10 marzo 2010³⁶, ha ritenuto che, relativamente alla decorrenza del termine di prescrizione, non riveste alcuna rilevanza la data di attuazione della direttiva, dal momento che il fondamento stesso

³⁴ CGUE, 19 maggio 2011, *Iaia*, cit.

³⁵ Cassazione sez. lavoro, 3 giugno 2009, n. 12814.

³⁶ Cassazione sez. I, 10 marzo 2010, n. 5842.



della responsabilità statale postula che il danno ad essa correlato si sia concretizzato dopo la scadenza del termine ultimo stabilito dalla normativa europea per il recepimento della direttiva nell'ordinamento interno. Occorrerà, allora, avere riguardo alla data in cui il danno si è verificato, che sarà, logicamente, successiva al termine ultimo previsto dall'ordinamento eurounitario per il recepimento della direttiva.

Ed ancora, implementando quest'ultima tesi, la Cassazione ha reso, in data 17 maggio 2011, l'ulteriore arresto n. 10814, specificando il principio secondo cui un termine prescrizione può decorrere anche a direttiva non trasposta, se il danno, anche solo in parte, si è verificato anteriormente.

In particolare, il Supremo Collegio ha inquadrato, preliminarmente, la condotta omissiva dello Stato italiano nell'ambito dell'illecito permanente, che, in quanto tale, è idoneo a cagionare in modo duraturo un obbligo di risarcimento danni a favore dei soggetti (medici specializzandi) che, avrebbero beneficiato dei diritti previsti nella direttiva 82/76/CEE se la stessa fosse stata tempestivamente recepita. In tal modo l'obbligo risarcitorio ed il danno si rinnovano *de die in die* e il diritto al risarcimento si prescrive *pro rata temporis*.

La nozione di illecito permanente viene mutuata dal diritto penale ed adattata all'illecito civile. Precisamente, nella fattispecie concreta in esame, condotta ed evento sono attribuibili al medesimo soggetto: la prima alimenta continuamente il secondo e questo non cessa finché permane la condotta (ommissiva).

Ne segue che il termine prescrizione comincia a decorrere dal momento in cui cessa la condotta antiggiuridica, stabilendosi, così un'eccezione alla regola stabilita dall'art. 2935 cod. civ., deroga giustificata dall'esigenza di assicurare maggiore efficacia alla sanzione civile³⁷.

Il giudice di legittimità, poste tali premesse, con un'articolata motivazione, si sofferma, quindi, sugli effetti spiegati dagli atti di adempimento sul corso della prescrizione. Vengono così individuate tre differenti situazioni che si innestano sulla nozione di illecito permanente e che determinano una diversa decorrenza del *dies a quo*:

- *«qualora intervenga ... un atto legislativo di adempimento parziale della direttiva sotto il profilo oggettivo verso tutti i soggetti da essa contemplati, dall'entrata in vigore di detto atto inizia il decorso della prescrizione decennale dell'azione di risarcimento danni di tali soggetti per la parte di direttiva non adempiuta;*

- *qualora intervenga ... un atto legislativo di adempimento della direttiva che sia parziale sotto il profilo soggettivo, nel senso che, o provveda solo per il futuro, o provveda riguardo a determinate categorie di soggetti fra quelle cui la direttiva era applicabile, accomunate esclusivamente dal mero dato temporale della verifica delle situazioni di fatto giustificative dell'acquisto del diritto o dei diritti per il caso che la direttiva fosse stata attuata tempestivamente, il corso della prescrizione per i soggetti esclusi non inizia, perché la residua condotta di inadempimento sul piano soggettivo continua a cagionare in modo permanente il danno e, quindi, a giustificare l'obbligo risarcitorio;*

- *qualora ... l'atto di adempimento parziale sul piano soggettivo concerna invece alcuni dei soggetti riguardo ai quali si erano verificate situazioni di fatto giustificative dell'acquisto del diritto o dei diritti per il caso che la direttiva fosse stata attuata tempestivamente, scelti, però, sulla base di circostanze fattuali diverse dal mero dato temporale che li accomuna, la condotta di inadempimento per i soggetti esclusi non può più dirsi cagionare in modo permanente la situazione dannosa nei loro confronti, con la conseguenza che riguardo ad essi inizia il corso della prescrizione decennale del diritto al risarcimento».*

In forza delle argomentazioni svolte, la Suprema Corte considera che il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 82/76/CEE, sorto a favore dei medici specializzandi, che avevano seguito i corsi di specializzazione negli anni accademici 1983-1990 (e che si trovavano nella condizione di beneficiare dei diritti contemplati nella direttiva europea, se la stessa fosse stata adempiuta), si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore della legge attuativa n. 370 del 1999. Nonostante la legge si riferisse solamente ad alcuni soggetti (coloro che avevano ottenuto un provvedimento favorevole dal Tar), la volontà dello Stato di adempiere, sia pure per determinati individui, alla direttiva 82/76/CEE, era da reputarsi equivalente a un riconoscimento del diritto *pro futuro* relativamente a tutti i soggetti rimasti esclusi dal decreto legislativo n. 257 del 1999. Lo Stato italiano ha, così, *«necessariamente riconosciuto la sua situazione di inadempimento alla direttiva e, poiché in riferimento all'ordinamento comunitario su tale situazione non poteva disporre se non con riferimento alla sua*

³⁷ P. VITUCCI, *La prescrizione*, I, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Sclesinger, Milano, 1991, p. 98.



interessa e, quindi, solo come tale poteva riconoscerla, il valore sotteso all'esercizio dell'attività legislativa sarebbe, sotto il profilo dell'art. 2944 cod. civ., necessariamente riferibile alle situazioni di tutti i soggetti cui l'inadempienza si riferiva»³⁸.

Pertanto, in coerenza col ragionamento seguito dai giudici di legittimità, tutti i medici specializzandi che non abbiano compiuto un atto interruttivo o sospensivo del corso della prescrizione prima del 27 ottobre 2009, debbono ritenersi decaduti dal loro diritto a ottenere il risarcimento.

Pur se a tale pronuncia va riconosciuto l'indubbio merito di aver dettagliatamente approfondito gli aspetti relativi alla decorrenza del *dies a quo* della prescrizione, tuttavia il percorso argomentativo seguito non è stato immune da rilievi critici da parte della dottrina³⁹.

Pur senza voler dar conto, in questa sede, delle difformi opinioni dottrinali e limitandosi allo scenario emerso dall'evoluzione giurisprudenziale, va comunque precisato che il quadro complessivo, così come si è tentato di tratteggiarlo, non può prescindere da alcune evenienze successive.

La già citata legge di stabilità del 2012, all'art. 4 comma 43, oltre a prevedere la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno derivato dal mancato recepimento di atti euro unitari, stabilisce, altresì, che il termine suddetto «decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato».

Ci si chiede come tale disposizione debba essere correttamente intesa.

In coerenza con la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Cassazione, il riferimento al «se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita» sembra potersi intendere come indicativo del fatto che il *dies a quo* della prescrizione possa essere collocato anche in un momento anteriore all'attuazione della direttiva nell'ordinamento giuridico⁴⁰.

Spostando, invece, l'attenzione «alla data in cui il fatto si è effettivamente verificato», l'interpretazione risulta più ardua e, in proposito, la dottrina ha proposto tre diverse tesi al riguardo.

La prima (ormai superata) che individua la data di verifica del fatto al momento in cui si è adottata la condotta *contra jus*. Questa soluzione risulta però difficilmente condivisibile, dal momento che non si può far risalire la nascita di un diritto al risarcimento del danno (e la sua conseguente prescrittibilità), quando un danno ancora non si è nemmeno verificato.

La seconda tesi prende in considerazione la data di effettiva e oggettiva verifica del danno ponendosi, in tal modo, in conformità con l'interpretazione dell'art. 2935 cod. civ., la quale attribuisce rilevanza di fatto impeditivo della decorrenza della prescrizione soltanto agli impedimenti giuridici e non comprende anche gli ostacoli di mero fatto.

Ed infine, la tesi divenuta dominante in dottrina e giurisprudenza⁴¹, che fa coincidere la data di verifica del fatto con quella della conoscenza o conoscibilità da parte del singolo del danno o di altri elementi che gli permetterebbero di domandare il risarcimento; v'è da osservare che tale interpretazione non risulterebbe, però, coerente con la disposizione di cui all'art. 2935 cod. civ.

È da ritenersi che vada attribuita rilevanza lessicale all'avverbio «effettivamente» contenuto al comma 43 dell'art. 4 della legge di stabilità 2012, e che si debba conseguentemente concludere che, ai fini del decorso della prescrizione, non rilevino elementi soggettivi, quali la conoscenza o conoscibilità del danno da parte del danneggiato. Ne deriva perciò che il *dies a quo* di cui all'art. 4 comma 43 della legge n. 183/2011 coinciderà con l'effettiva verifica del danno⁴².

³⁸ Cassazione sez. III, 17 maggio 2011, n. 10813.

³⁹ Si veda a tal proposito A. DI MAJO, *I diritti dei medici specializzandi e lo Stato inadempiente*, p. 1433 op. cit.; P. GRAZIANO, *Efficacia preclusiva dell'eccezione di prescrizione ed overruling: le pretese risarcitorie dei medici specializzandi da tardivo recepimento di direttive comunitarie e l'illegittima dilatazione pretoria del relativo termine prescrizione*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, ottobre-dicembre 2011, pp. 155-180.

⁴⁰ M. TESCARO, *L'incertezza della prescrizione: l'esempio del danno da mancato recepimento della direttiva comunitaria nella legge di stabilità 2012*, op. cit., pp. 195-206.

⁴¹ Si veda a tal proposito Cassazione, 11 gennaio 2008, n.251; Cassazione, 7 ottobre 2011, n. 20609.

⁴² M. TESCARO, *L'incertezza della prescrizione: l'esempio del danno da mancato recepimento della direttiva comunitaria nella legge di stabilità 2012*, op. cit., p. 202.



La giurisprudenza⁴³, tuttavia, non si è potuta conformare al *dictum* fissato dall'art 4 comma 43 della legge n.183/2011, dal momento che la norma, in difetto di espressa previsione, non può che spiegare la sua efficacia rispetto a fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore fissata al 1° gennaio 2012.

Sembrano, dunque, continuare a trovare applicazione, per quel che concerne la situazione della decorrenza della prescrizione, i principi di diritto individuati da Cass. n. 10814/2011 e, pertanto, il termine utile per azionare il diritto al risarcimento dei medici specializzandi decorre dall'entrata in vigore della legge n. 370/1999.

Come si è già sopra anticipato, la Corte di Giustizia, in data 24 gennaio 2018, nelle cause C-616/16 e 617/16, si è pronunciata nuovamente in merito alla situazione dei medici specializzandi che avevano seguito un corso di specializzazione tra il 1983 e il 1990 ed ha riconosciuto, in forza delle previsioni della direttiva 82/76/CEE, il loro diritto al risarcimento del danno – a partire dal 1 gennaio 1983 – in conseguenza del mancato completo adeguamento della normativa italiana alla suddetta direttiva.

Viceversa, i giudici del Lussemburgo non si sono pronunciati, nell'arresto in parola, sul tema riguardante la questione della prescrizione. Dovrà, quindi, ritenersi che la soluzione da adottare, secondo la giurisprudenza della CGUE, debba essere quella indicata nelle già citate pronunce *Danske Slagterier e Jaia*.

È da segnalare, infine, un'interpretazione prospettata, sulla quale fanno principalmente leva i difensori dei medici specializzandi: quella secondo cui il termine di prescrizione, lungi dall'essere spirato, non avrebbe ancora iniziato la sua decorrenza, in quanto la normativa nazionale di trasposizione (legge 370/1999) ha adempiuto solo parzialmente agli obblighi euro unitari derivanti dalla direttiva 82/76/CEE. Secondo l'impostazione in parola, la novella legislativa è, infatti, riferibile solamente ai medici che hanno seguito il corso di specializzazione tra il 1983 e il 1990 e per coloro che hanno ottenuto un provvedimento favorevole da parte del giudice amministrativo. Da ciò deriva che l'atto legislativo del 1999 non ha spiegato alcuna influenza sulla posizione degli specializzandi tra il 1983 e il 1990 che non abbiano ottenuto alcuna sentenza favorevole dal Tar. In estrema sintesi il ragionamento difensivo si pone nei seguenti termini: come può essere iniziato il decorso della prescrizione se per questi medici non è stata attuata la direttiva?

V'è da dire che, al momento, le giurisdizioni di merito non paiono aver recepito tale prospettazione, essendosi orientate, piuttosto, nel senso di riconoscere l'intervenuta prescrizione qualora alcun atto sospensivo o interruttivo sia stato compiuto prima del 27 ottobre 2009.

4. Conclusioni

È di tutta evidenza come la descritta situazione richieda necessariamente una soluzione in termini univoci e definitivi per porre fine ai contrasti interpretativi che hanno segnato il contrasto Stato-medici specializzandi. Questi ultimi continuano a proporre le loro domande e il Governo italiano, giovandosi del disordine interpretativo in materia, si ostina a negare il loro diritto al risarcimento.

Un intervento dell'organo legislativo apparirebbe, conseguentemente, della massima utilità, se non indispensabile, per chiarire definitivamente questa *never ending story*: andrebbero, cioè, fissate chiare regole normative che definiscano in termini di univocità la questione.

L'intervento del legislatore dovrebbe, in primo luogo, qualificare il tipo di responsabilità civile che consegue al mancato/tardivo adempimento da parte dello Stato di una direttiva europea; è ovvio che la catalogazione della stessa in termini contrattuali o extracontrattuali influenza necessariamente la durata – quinquennale o decennale - dei termini prescrizionali.

In secondo luogo, andrebbe precisamente individuato il *dies a quo* dal quale far esordire il tempo della prescrizione, decorso il quale non potrebbe più essere utilmente azionata la pretesa risarcitoria.

È evidente la rilevanza del tema che sottende il delicato bilanciamento di interessi fra loro confliggenti: da un lato, si tratta, infatti, di tutelare e garantire la primaria esigenza di certezza nei rapporti giuridici intersoggettivi che

⁴³ Cassazione sez. lavoro, 9 ottobre 2013, n. 22972.



risulta compromessa quando si verifica una situazione di prolungata inerzia, poiché il mancato esercizio del diritto fa nascere un'indubbia aspettativa, inducendo a credere che il diritto non sarà più esercitato in futuro. Ma nel contempo, parimenti meritevole d'attenzione e di tutela, è la posizione della parte il cui diritto rischia di vedersi prescritto, la quale deve essere posta a conoscenza dell'esistenza del proprio diritto e, quindi, dell'effettiva possibilità di esercitarlo.

La certezza circa l'individuazione dell'*exordium praescriptionis* è, pertanto, della massima importanza, dal momento che si va a incidere sia sulla posizione del soggetto passivo di un rapporto giuridico (il quale, in conseguenza del decorso del tempo stabilito dalla legge, si ritiene libero da vincoli), sia su quella del soggetto attivo (il quale attraverso una manifestazione di volontà mira a bloccare il corso della prescrizione e a conservare il proprio diritto).

La prescrizione, secondo la brillante metafora del maestro Carnelutti, è «una specie di miracolo per cui il diritto diventa non diritto e viceversa. Per essa, soprattutto, si rende manifesto che anche il diritto come essere vivente nasce e muore»⁴⁴.

Ritengo pertanto che debba rappresentare un obiettivo primario da perseguire strenuamente quello di eliminare ogni incertezza in un contesto – quale quello che ci si è sforzati di descrivere – in cui si controbatte di “vita” e “morte” del diritto.

- Bibliografia

ALPA G., *Diritto Privato Europeo*, Giuffrè Editore, 2016, pp. 371-444.

ALPA G., *La Responsabilità civile*, Utet Giuridica, gennaio 2018, pp. 133-146.

CALZOLAIO E., *Problemi applicativi e profili ricostruttivi dell'illecito dello Stato per omessa attuazione di direttiva comunitaria*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1, 2004, p. 49.

CAPUTO M., *La responsabilità dello Stato per attività legislativa non esiste*, in *iurisprudenzia.it*, nota a *Cass. Civ., Sez. III*, 22 novembre 2016, n. 23730, pp. 1-10.

CARNELUTTI F., *Appunti sulla prescrizione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1933, I, p. 32

CICCARIELLO F., *La responsabilità del legislatore tra vecchi e nuovi miti*, in *Judicium il Processo civile in Italia*, 19 marzo 2018, pp. 1-16.

CILENTO A., *La prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dal mancato recepimento di direttiva*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1/2013, pp. 85-108.

CONTI R., Osservatorio della Corte di Giustizia UE, in *Corriere Giuridico*, 4/2018, pp. 563-568.

COPPOLA F., *Diritto dei medici specializzandi ad una remunerazione adeguata: la Corte di Giustizia torna sul ritardo italiano*, in *Labor Il Lavoro nel diritto*, 3 maggio 2018, p. 1,2.

DI MAJO A., *I diritti dei medici specializzandi e lo Stato inadempiente*, in *Corriere Giuridico*, 2011, pp. 1428-1433.

DI MAJO A., *Contratto e torto nelle violazioni comunitarie ad opera dello Stato*, in *Corriere Giuridico*, 10/2009, commento a *Cassazione S.U.*, 17 aprile 2009, n. 9147, pp. 1345-1351.

FRANZONI M., *L'illecito*, in *Trattato della responsabilità civile*, Milano, 2004, p.846.

GORGONI M., *La difficile costruzione delle regole risarcitorie per violazione statale di obblighi comunitari*, in *La Responsabilità Civile*, 2010, pp. 185-191.

GRAZIANO P., *Efficacia preclusiva dell'eccezione di prescrizione ed overruling: le pretese risarcitorie dei medici specializzandi da tardivo recepimento di direttive comunitarie e l'illegittima dilatazione pretoria del relativo termine prescrizione*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, ottobre-dicembre 2011, pp. 155-180.

MANFRON M., *La vicenda dei medici specializzandi: il risarcimento del danno*, in *Danno e Responsabilità*, 1/2018, pp. 121-128.

MAURO M., *La responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il problema della decorrenza e della durata del rimedio risarcitorio*, in *Persona e Mercato*, 3/2013, pp. 213-226.

⁴⁴ F. CARNELUTTI, *Appunti sulla prescrizione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1933, I, p. 32.



- MINERVINI E., *La prescrizione dei diritti di credito tra esigenza di certezza e bisogno di giustizia*, in *Danno e Responsabilità*, 5/2017, pp. 525-531.
- PANZERA C., *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Politica del diritto*, 2007, 3, pp. 347-376.
- PATTI S., *Certezza e giustizia nel diritto della prescrizione in Europa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, pp. 21-36.
- ROPPO V., *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito "costituzionale" del legislatore)*, in *Contr. impr. Eur.*, 1999, 1, p.116,117.
- RUGGIERO F., *La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sul caso dei medici specializzandi: sì al risarcimento miliardario*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 4/2018, pp. 472-485.
- SATULLO D., *La prescrizione dell'azione di risarcimento nei confronti dello Stato per tardiva attuazione di una direttiva comunitaria*, in *La Responsabilità Civile*, aprile 2011, pp. 253-259.
- SCODITTI E., *La violazione comunitaria dello Stato fra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale*, in *Foro.it*, 2010, p.168.
- TESCARO M., *L'incertezza della prescrizione: l'esempio del danno da mancato recepimento della direttiva comunitaria nella legge di stabilità 2012*, in *Rivista di diritto privato* 2/2012, pp. 195-206.
- TRAVAGLINI G., *Le stagioni della prescrizione estintiva*, in *Questione Giustizia*, *Rivista trimestrale*, 1/2017, pp. 48-76.
- VITUCCI P., *La prescrizione, I*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Sclesinger, Milano, 1991, p.98.