

APPLICARE MARCHE SU ORIGINALE PER € 310
Genova

SENT. N° 65
del 4 GIU. 2008
(decisa il 27-9-06)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI GENOVA

Cron. 1554
Rep. 236 D

SEZIONE PRIMA CIVILE

composta dai magistrati

dott. Vincenzo	FERRO	Presidente relatore
dott. Massimo	D'ARIENZO	Consigliere
dott. Loris	PIROZZI	Consigliere

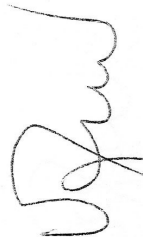
Oggetto

Prescrizione
d'opera
intel. ec

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento di appello iscritto al n. 2185 R.G. 2005,
promosso da



rappresentati e difesi dall'avv. Mariagrazia Gammarota del
foro di Genova e presso di lei elettivamente domiciliati in
Genova via Venti Settembre 32/11, come da procure in calce
all'atto di appello,

-appellanti -

nei confronti di

GAMMAROTA

MINISTERO DELLA SALUTE (già MINISTERO DELLA SANITA') in
persona del ministro in carica,

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (già MINISTERO DEL
TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA) in persona del
ministro in carica,

MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA (ora
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E RICERCA) in
persona del ministro in carica,

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (ora MINISTERO
DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E RICERCA) in persona del
ministro in carica,

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA, in prsona del Rettore in
carica,

tutti rappresentati e difesi congiuntamente dall'Avvocatura
Distrettuale dello Stato di Genova e presso la stessa
domiciliati in Genova viale Brigate Partigiane 2,

- *convenuti in appello, resistenti* -

in relazione alla sentenza del Tribunale di Genova 23
aprile/14 maggio 2004 n. 2170

in materia di: applicazione diritto comunitario.

CONCLUSIONI DELLE PARTI



"Voglia l'Ecc.ma Corte di appello di Genova, disattesa ogni contraria istanza, deduzione e produzione, in riforma della sentenza del Tribunale di Genova sezione II civile n. 2170/2004, così provvedere:

accogliere l'appello ivi avanzato e quindi riformare la sentenza impugnata per le ragioni di fatto e di diritto sopra esposte;

con vittoria di spese di entrambi i gradi di giudizio.

Previa ove d'uopo rimessione della causa in istruttoria, per interrogatorio e testi, volta ad accertare, per ogni singolo appellante, tempi e modalità relativi all'exkursus scolastico personale del periodo di formazione specialistica per cui è causa nonché la sussistenza, per ognuno, di eventuali diverse iniziative e/o azioni personali giudiziarie e/o extragiudiziarie esercitate negli anni antecedenti l'avvio della causa di primo grado per cui è sentenza.

Chiedendo sin d'ora l'ammissione delle allegazioni documentali all'atto di appello."

Per il MINISTERO DELLA SALUTE, il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, il MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E RICERCA, e l'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA:

"Voglia la Corte adita:

pregiudizialmente

accertare e dichiarare il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in favore del giudice amministrativo;

in via subordinata

accertare e dichiarare il difetto di legittimazione passiva delle amministrazioni statali appellate;

nel merito, subordinatamente alla declaratoria di giurisdizione in capo all'autorità giudiziaria ordinaria, previa la declaratoria sul difetto di legittimazione passiva,

confermare la sentenza impugnata;

con vittoria di spese di entrambi i gradi di giudizio."

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Nel procedimento di primo grado, davanti al Tribunale di Genova,

litisconsorti, nonché e

intervenienti, hanno agito nei confronti

del Ministero della Sanità, del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, del MINISTERO dell'università e della ricerca scientifica, del Ministero della pubblica istruzione, e dell'Università degli Studi di Genova, esponendo: che tutti i suddetti, laureati in medicina e chirurgia, hanno frequentato le scuole di specializzazione presso l'Università di Genova negli anni accademici dal 1982/1983 e seguenti fino all'anno accademico 1990/1991 (nei termini cronologici per ciascuno di essi meglio indicati), conseguendo le rispettive specialità, riconosciute dalle direttive CEE n. 75/362 e n. 75/363, poi trasfuse, coordinate e integrate nella direttiva n. 76/82; che nessuna remunerazione avevano ricevuto in relazione all'attività prestata presso le scuole di specializzazione; e chiedendo "1) dichiarare che per i corsi di specializzazione ivi precisati ed effettuati dagli odierni attori presso le scuole di specializzazione dell'Università di Genova gli stessi hanno diritto a percepire un'adeguata remunerazione; 2) conseguentemente condannare i convenuti, in solido o alternativamente, al pagamento delle somme tutte non percepite dalle parti attrici, per gli anni di formazione dalle stesse osservate, in base alla legge n. 257/1991, interpretata alla luce delle direttive 363/75/CEE e 82/75/CEE, disapplicandola nella parte in cui riserva l'applicazione dell'ordinamento comunitario ai soli medici

ammessi nell'anno accademico 1991-1992, nella misura quantificanda che l'Ill.mo Tribunale riterrà adeguata, in ossequio ai principi espressi nelle sentenze della Corte di Giustizia della comunità economica europea del 25 febbraio 1999 e del 3 ottobre 2000, e comunque in misura non inferiore a lire 21.500.000 per anno di specializzazione oltre interessi e rivalutazione monetaria in conformità a quanto statuito dalla legislazione italiana con decreto legislativo n. 2657/1991 art. 6."

Costituendosi in giudizio, i convenuti eccepivano: il difetto di legittimazione passiva delle amministrazioni statali; la prescrizione del diritto, sia sotto il profilo della responsabilità contrattuale sia sotto il profilo della responsabilità extracontrattuale; l'infondatezza della pretesa degli attori stante la non immediata esecutività nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie dalle quali non poteva dirsi essere sorto alcun diritto soggettivo prima del recepimento di esse nella legislazione nazionale e oltre i limiti in questa previsti; la non equiparabilità di coloro che avevano frequentato le scuole di specializzazione anteriormente al 1991 a coloro che le avevano frequentate successivamente.

In sede di precisazione delle conclusioni gli attori e gli intervenuti hanno introdotto nelle proprie domande la richiesta di "condannare altresì i convenuti in solido o



alternativamente al risarcimento di tutti gli ulteriori danni patiti e patendi da ciascuna parte attrice o interveniente per l'omesso ed incompleto recepimento della direttiva comunitaria da meglio quantificarsi ed individuarsi in corso di causa."

Solo negli scritti conclusionali i convenuti hanno eccepito il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Con sentenza 23 aprile/14 maggio 2004 n. 2170 il Tribunale di Genova ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario adito; ha proceduto alla individuazione della *causa petendi* fatta valere dagli attori nell'affermazione di una obbligazione di natura contrattuale sulla base della invocata diretta applicazione della normativa comunitaria e correlativa disapplicazione della normativa interna in quanto con essa confliggente, e non invece nella prospettazione di una responsabilità da fatto illecito per il mancato tempestivo recepimento della disciplina sovranazionale nell'ordinamento italiano; ha escluso che il pur manifesto contrasto tra l'art. 8 comma 2 del D. legisl. 8 agosto 1901 n. 257 e la direttiva CEE n. 82/76 possa essere risolto mediante la disapplicazione della normativa interna, potendo il diritto comunitario trovare diretta applicazione negli ordinamenti nazionali solo nella misura in cui esso ponga in essere diritti chiari e

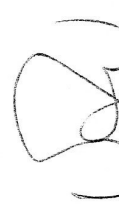
12

incondizionati; ha escluso altresì che la pretesa degli attori possa trovare accoglimento in base ad una "interpretazione comunitariamente orientata"; ha escluso ancora che il dubbio prospettabile circa la compatibilità della normativa in questione con la Carta costituzionale possa giustificare la rimessione al giudice delle leggi; ha affermato, con rilevanza subordinata, che il preteso diritto degli attori risulterebbe comunque estinto per prescrizione ai sensi dell'art. 2948 n. 4 C.C.; e, in definitiva, ha rigettato le proposte domande, dichiarando interamente compensate tra le parti le spese del giudizio.

Avverso la suddetta sentenza Quaglio Antonio, Natour Mohammad, Diacomanolì Fiammetta, Tomei Daniela, Mazzone Silvana, Mochi Benedetto, Panarello Simona, Bertagna Daniela, Giusti Roberta, Portunato Rita, Semeraro Sergio, Triolo Angela, Balletto Nadia, Rocca Giorgio, Vigna Emmanuelle, Cosentino Vitagliano Luana hanno proposto, con atto notificato a tutte le controparti nella stessa data del 22 dicembre 2004, il presente appello.

Il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle Finanze, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e Ricerca, e l'Università degli Studi di Genova si sono costituiti congiuntamente in giudizio, per chiedere la reiezione dell'impugnazione.

MOTIVI DELLA DECISIONE



Poiché viene reiterata, dagli enti e organi resistenti, l'eccezione di difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sul presupposto che la posizione soggettiva vantata dagli attori, in quanto dipendente "dalla natura libera nei fini della funzione legislativa quale espressione di potere politico", avrebbe natura di mero interesse legittimo", occorre ricordare che "la domanda con cui il laureato in medicina ammesso alla frequenza di un corso di specializzazione chieda la condanna della pubblica amministrazione al pagamento in suo favore del trattamento economico pari alla borsa di studio per la frequenza del detto corso, fondando detta richiesta o sull'obbligo dello Stato di risarcire il danno derivante dalla mancata trasposizione nel termine prescritto delle direttive comunitarie prevedenti l'obbligo di retribuire la formazione del medico specializzando ovvero sull'applicazione retroattiva della normativa nazionale di trasposizione, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario atteso che le dette direttive hanno natura incondizionata e sufficientemente precisa di tal che la situazione giuridica che esse attribuiscono in favore degli specializzandi ad una adeguata remunerazione non può che avere natura e consistenza di diritto soggettivo, laddove una qualificazione in termini di interesse legittimo, presupponendo la presenza di una scelta discrezionale della

pubblica amministrazione, non sarebbe idonea ad assicurare una soddisfazione incondizionata della pretesa nascente dal diritto comunitario" (Cass. S.U. 4 febbraio 2005 n. 2203).

Nel merito, l'appello risulta fondato e merita accoglimento. Dalla elaborazione giurisprudenziale operata dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee emergono i seguenti criteri. In virtù del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni producono, nei loro rapporti con il diritto interno di ciascuno degli Stati membri, non solo l'effetto della immediata inapplicabilità, per il solo atto della loro entrata in vigore, di qualsiasi disposizione con essi contrastante che preesista nell'ordinamento statale, ma anche l'effetto della preclusione alla valida formazione di nuovi atti normativi se ed in quanto incompatibili con norme dell'ordinamento comunitario. Il giudice dello Stato membro ha il dovere di garantire la piena efficacia del diritto comunitario, se del caso accedendo alla disapplicazione, anche in via officiosa, di qualsiasi disposizione, anche posteriore, con esso confliggente che rinvenga nel diritto positivo statale, senza bisogno di attenderne la previa rimozione in sede legislativa o di sollecitarne e attenderne la caducazione da parte del giudice delle leggi. A tali principi appare conforme l'orientamento della nostra Corte Costituzionale la quale

afferma che il giudice statale è tenuto a disapplicare la normativa nazionale dello Stato configgente con disposizioni di diritto comunitario, nell'esercizio di un sindacato diffuso sull'incompatibilità tra la prima e le seconde, restando con ciò superata l'esigenza di un preventivo giudizio di legittimità costituzionale, del quale la Corte Costituzionale si riconosce ammissibilmente investita solo nel caso in cui la questione venga proposta in via principale e non anche nell'ipotesi di rilevanza incidentale. Giova precisare che il primato della normativa comunitaria qualifica e assiste non solo gli atti promananti dagli organi comunitari dotati di funzioni nomotetiche ma anche le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia europea. In ciò si rende palese, quindi, e in primo luogo, l'erroneità dell'affermazione a cui ha acceduto il primo giudice ritenendo che la disapplicazione del disposto di cui all'art. 8 del D. legisl. 8 agosto 1991 n. 257 implicasse "la creazione di nuovi precetti alternativi e contrari a un atto avente forza di legge".

Tutto ciò non trova ostacolo nel fatto che l'adeguamento alla normativa comunitaria possa esigere l'esercizio di operazioni ermeneutiche da parte del giudice statale. Ferma restando l'inammissibilità degli (infondatamente paventati, come si è visto, dal primo

1
S

giudice) interventi manipolativi nel tessuto nomotetico, risulterebbe in ogni caso fisiologico l'esercizio da parte del giudice statale, nell'applicazione della norma comunitaria, del potere di interpretazione che istituzionalmente gli compete al fine di individuare (senza modificarlo) il contenuto della norma stessa: con la precisazione, affidata alle parole della Corte di giustizia che poiché "l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato come pure il dovere loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi quelli giurisdizionali", perciò "il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto quanto più possibile alla luce della lettera della legge e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima".

Nella fattispecie in esame, il giudice italiano adito dagli attori oggi appellanti è chiamato ad applicare, previa espunzione della limitazione temporale di cui si discute, il D. legisl. 8 agosto 1991 n. 257 interpretandolo per quanto occorra alla luce dei criteri esegetici indicati dalla Corte di giustizia europea. In concreto, è necessario e sufficiente verificare se ciascuno degli attori appellanti possieda i requisiti richiesti per avere diritto alla

1021

remunerazione (iscrizione al corso di specialità e frequenza a tempo pieno).

Ricorrono quindi le condizioni per l'esercizio da parte degli attori oggi appellanti di una azione diretta a conseguire il soddisfacimento diretto di un diritto soggettivo nei confronti della pubblica amministrazione piuttosto che il risarcimento del danno conseguente al mancato adempimento dell'obbligazione a quel diritto correlata.

Prima di procedere oltre, occorre a questo punto affrontare, nel rispetto della collocazione sul piano delle questioni preliminari di merito, l'eccezione di difetto di legittimazione passiva delle amministrazioni statali convenute all'infuori delle Università. L'eccezione, tuttavia, non merita accoglimento, giacché, se è vero che - come ricorda l'Avvocatura dello Stato - a norma dell'art. 6 . 2 e 3 del D. legisl. 8 agosto 1991 n. 257, la borsa di studio viene corrisposta ... dalle università presso cui operano le scuole di specializzazione ..." mentre il ruolo dei Ministeri convenuti si individua nella determinazione delle risorse finanziarie disponibili ossia nella "ripartizione e assegnazione a favore delle Università dei fondi previsti ...", ciò rende palese nelle amministrazioni statali suindicate la titolarità passiva di uno specifico obbligo, in parte di *facere* e in parte di *dare*, che si pone

(19/1)

19/1

in rilevanza strumentale ineludibile ai fini del soddisfacimento del diritto degli attori, e che esige di essere sanzionato con una statuizione di condanna suscettibile di essere eseguita nei modi e nelle forme compatibili con la natura dei destinatari e con la natura della prestazione.

In via ulteriormente preliminare, occorre rilevare che non può trovare applicazione, a carico degli appellanti, la prescrizione quinquennale (in relazione alla quale il primo giudice ha rilevato la mancanza di prova di tempestiva interruzione sul presupposto che gli interessati sin dal 1991 sarebbero stati in grado di contestare allo Stato italiano l'inosservanza dell'obbligo di fonte comunitaria), né, comunque, alcuna ipotesi di prescrizione), giacché, fino a quando nel diritto italiano non verrà introdotta una norma giuridica specifica che riconosca una remunerazione a coloro che hanno frequentato le scuole di specializzazione nel periodo tra il 1982 e il 1991, si dovrà (come si deve nella fattispecie *sub judice*), fare riferimento al principio, emergente a sua volta dalla giurisprudenza europea, secondo cui "finché una direttiva non sia correttamente trasposta nell'ordinamento nazionale, i singoli non sono in grado di acquisire piena conoscenza dei loro diritti, onde, fino al momento in cui abbia luogo la esatta trasposizione della direttiva, lo Stato inadempiente non può eccepire la

(12/91)

tardività di un'azione giudiziaria avviata nei confronti dello stesso da un singolo a tutela dei diritti che le disposizioni di tale direttiva gli riconoscono, e solo da tale momento può decorrere un termine incidente sulla proponibilità di una domanda nell'ambito dell'ordinamento statale. Giova segnalare che in tale ordine di idee il Consiglio di Stato con la decisione 30 marzo 2004 n. 4945, pronunciata in ordine al diritto degli specializzandi del periodo 1983/1991 a ricevere la borsa di studio nella misura e alle condizioni di cui all'art. 11 della legge n. 370/1999, ha espressamente disatteso l'assunto dell'amministrazione secondo il quale "in difetto di atti interruttivi il diritto a percepire somme sostitutive dell'adeguata remunerazione previsto dalle direttive CEE dovrebbe ritenersi soggetto alla prescrizione". Solo complementariamente osservasi che non può considerarsi pertinente il riferimento alla prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2948 n. 4 C.C. per i crediti aventi ad oggetto "tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi": la domanda delle parti attrici ha ad oggetto, *ab initio*, una prestazione pecuniaria complessiva e unitaria commisurata all'intero periodo in cui ciascuna di esse ha frequentato la scuola di specializzazione. D'altro canto, alla inapplicabilità della prescrizione di cui all'art. 2948 n. 4 C.C. osterebbe l'assenza delle condizioni

di liquidità e di esigibilità del credito che dell'operatività di tale norma costituiscono indefettibili presupposti: la previsione di riferimento risulterebbe quindi quella della prescrizione decennale correlata a frazioni, non liquide e non esigibili, di quella omnicomprensiva prestazione.

Si prescinde pertanto dalla problematica relativa all'ipotesi risarcitoria, in relazione alla quale il Tribunale ha (inutilmente) sottolineato che "il diritto comunitario imporrebbe alla Repubblica italiana di risarcire i danni causati ai singoli purché siano rispettate tre condizioni: che la norma violata abbia lo scopo di attribuire diritti ai singoli, che la violazione sia sufficientemente grave, e che esista un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo imposto allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi". E perde significato, correlativamente, la censura che gli appellanti rivolgono alla sentenza di primo grado "laddove il giudice di prime cure sostiene che nella controversia in esame non trovava ingresso anche una azione risarcitoria di tipo aquiliano".

Atteso il carattere assorbente delle ragioni per le quali il primo giudice ha respinto la domanda delle parti attrici, non ha avuto sviluppo, nel contraddittorio svoltosi davanti al Tribunale, la problematica relativa all'accertamento in concreto della sussistenza in capo a

12

ciascuno degli attori appellanti dei requisiti occorrenti per avere diritto alla remunerazione pretesa. Gli appellanti stessi chiedono di essere ammessi a svolgere l'attività istruttoria all'uopo necessaria. Ritiene tuttavia questa Corte opportuno, in quanto rispondente a un criterio di economia processuale e al comune interesse delle parti al conseguimento di un risultato di certezza giuridica, la pronuncia di una sentenza non definitiva avente ad oggetto la reiezione delle eccezioni pregiudiziali e preliminari e la declaratoria dell'applicabilità a favore degli attori appellanti del riconoscimento, in conformità alle direttive comunitarie citate, del diritto a percepire una adeguata remunerazione per la frequenza dei corsi di specializzazione presso l'Università di Genova, alle condizioni da verificarsi, e nella misura da determinarsi, nell'ulteriore corso di giudizio.

A tal fine si provvede con separata ordinanza.

Alla sentenza definitiva vengono riservati i provvedimenti sulle spese.

P.Q.M.

La Corte,
pronunciando in via non definitiva,
ogni diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa,
in accoglimento dell'appello proposto,



rigetta le eccezioni pregiudiziali e preliminari prospettate dalle parti convenute;

e,

in riforma della sentenza del Tribunale di Genova 23 aprile/14 maggio 2004 n. 2170;

dichiara che a

competete il riconoscimento, in conformità alle direttive comunitarie di cui in motivazione, del diritto a percepire una adeguata remunerazione per la frequenza dei corsi di specializzazione presso l'Università di Genova, alle condizioni da verificarsi, e nella misura da determinarsi, nell'ulteriore corso del procedimento;

provvede a tal fine con separata ordinanza;

riserva alla sentenza definitiva ogni provvedimento sulle spese processuali.

Genova, 27 settembre 2006.

IL PRESIDENTE ESTENSORE



Depositata in Cancelleria il

il Cancelliere

~~8007/9197~~

4 GIU. 201

F CANCELLIERE
Graz. Giuseppe Annunzi