

2869

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZ. II CIVILE

TRIBUNALE ORDINARIO D
N. 2869

N. 1596 Cronolo

N. 2049/05 Rapp

in composizione monocratica ex art. 281 quater c.p.c. nella persona del giudice istruttore dott. Stefano Olivieri ha emesso la seguente

SENTENZA

2005

nella causa civile in primo grado iscritta al n. 51750/2001 RGAC trattenuta in decisione alla udienza del 13.10.2004 e vertente

tra

- Galassi Amedeo, Gallo Orazio, Galvani Paola, Giannella Gianfranco, Gigli Beniamino, Giramma Franca, Gualandi Carla, Guarnaccia Antonino, Guglielmino Maria Gabriella, Iaprade Nerio, Le Fosse Maria Grazia, Legge Maria Pia, Leonardi Maria Celeste, Manzara Augusto, Maraccini Giorgio, Martino Michele, Marolla Paolo, Massimetti Carlo, Mazzella Marco, Mazzoli Francesca, Mercurio Vito Sante, Michilino Osvaldo, Migliorini Maria Giovanna, Mirarchi Vittoria, Mirisola Concetta, Moretti Rosanna, Nanni Costa Maria Paola, Natali Laura, Neri Maurizio, Pacini Nicolina, tutti elettivamente domiciliati in Roma, via Aniene 14 presso lo studio dell'avv. Roberto Gerosa che li rappresenta e difende unitamente all'avv. Patrizio Trifoni ed all'avv. Simona Parlangei per deleghe in atti;

- attori -

e

- Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, tutti in persona dei rispettivi Ministri in carica-, Università degli Studi di Roma La Sapienza in persona del Rettore pro tempore, tutti domiciliati in Roma, via dei Portoghesi 12 presso gli uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato dalla quale sono rappresentati e difesi ex lege;

Atto soggetto al regime fiscale anteriore al contributo unificato

Diritto
di REgistrazione N° 384/05



- convenuti -

OGGETTO: violazione direttiva comunitaria

CONCLUSIONI

all'udienza del 13.10.2004 i procuratori delle parti precisavano le proprie conclusioni come riportate in parte motiva.

Svolgimento del processo

Gli intestati attori, premesso di aver conseguito i diplomi di specializzazione medica negli anni 1984-91 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", hanno convenuto in giudizio avanti questo Tribunale la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e l'Università degli Studi di Roma La Sapienza, per sentir dichiarare il proprio diritto a percepire una adeguata remunerazione (nella misura di lire 21.500.000 annue prevista dal Dlgs n. 257/1991) per l'attività professionale svolta durante il corso di specializzazione, con conseguente condanna delle Amministrazioni convenute al pagamento della corrispondente somma oltre interessi e rivalutazione monetaria, ed in via subordinata per accertare la responsabilità dello Stato italiano per la ritardata ed inesatta attuazione delle direttive del Consiglio CEE n. 75/363 in data 16.6.1975 e n. 82/76 in data 26.1.1982 (recanti la disciplina comunitaria in materia di formazione dei medici specialisti e dei relativi corsi di specializzazione) con conseguente condanna delle Amministrazioni pubbliche al risarcimento del danno subito quantificato in lire 80.000.000 per ciascuno degli attori oltre interessi e rivalutazione monetaria; in ulteriore subordine, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale, per sentir dichiarare illegittima la norma dell'art. 11 della legge n. 370/1999 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost..

Si sono costituite le Amministrazioni pubbliche convenute eccependo il difetto di giurisdizione dell'AGO e la prescrizione del diritto alla corresponsione della borsa di studio ed al risarcimento dei danni, ed instando per il rigetto della domanda.




Prodotti documenti la causa è stata trattenuta in decisione alla udienza indicata in epigrafe con assegnazione dei termini ex art. 281 quinquies c.p.c.

Motivi della decisione


1. Va affermata la giurisdizione dell'AGO con riferimento a tutte le domande proposte dagli attori.

Premesso, infatti, che dette domande hanno ad oggetto il riconoscimento del diritto a percepire un'adeguata remunerazione per l'attività professionale esercitata presso le strutture sanitarie pubbliche durante il periodo di svolgimento del corso di specializzazione medica, con conseguente condanna dei convenuti al pagamento delle relative somme, nonché hanno ad oggetto pretese risarcitorie per danni di natura patrimoniale (da liquidarsi in misura corrispondente all'importo, non percepito, previsto per l'adeguata remunerazione) conseguenti ad illecito civile (extracontrattuale) imputato allo Stato italiano in persona dell'organo di governo e consistente nella tardiva ed inesatta attuazione delle direttive del Consiglio n.75/363/Cee in data 16.6.1975 e n.82/76/Cee in data 26.1.1982 (concernenti, tra l'altro, la previsione di criteri minimi di coordinamento delle disposizioni normative ed amministrative degli Stati membri relative alla disciplina delle condizioni di accesso alla formazione dei medici specialisti ed al conseguimento del relativo titolo professionale), rileva il Tribunale quanto segue.

Relativamente alla domanda di condanna al pagamento della borsa di studio, la conclusione cui è pervenuta la Cass SU 10.8.1996 n. 7410 in FI '97 col. 1563 all'esito della interpretazione delle norme comunitarie (*direttiva non self-executing / norme di azione / mero interesse legittimo dei beneficiari alla attuazione della direttiva*) è stata definitivamente disattesa, con efficacia vincolante per i Giudici degli Stati membri, dalla Corte di Giustizia CE nelle successive sentenze in data 25.2.1999 in causa C-131/97 Carbonari ed in data 3.10.2000 in causa C-371/97 Gozza che hanno affermato inequivocamente il carattere incondizionato e sufficientemente preciso delle direttive n. 75/363 e



n. 82/76: non è apparso, infatti, ostativo a tale riconoscimento la esistenza di un pur ridotto margine di discrezionalità lasciato allo Stato membro dalla stessa direttiva, come peraltro già rilevato dalla antesignana sentenza della Corte di Giustizia in data 19.1.1982 in causa 8/81 Becker (*“non si può quindi far valere il carattere generale della direttiva...o l'ampiezza del potere discrezionale che essa lascia d'altra parte agli Stati membri, per negare qualsiasi efficacia a quelle disposizioni che, tenuto conto del loro oggetto, sono atte ad essere utilmente fatte valere in giudizio, nonostante il fatto che la direttiva non sia stata attuata nel suo complesso”*).



Il carattere “autoesecutivo” delle direttive n. 75/363 e n. 82/76 rende le stesse immediatamente applicabili nei rapporti tra cittadino e Stato (applicazione cd. verticale) e, non essendo richieste per la attuazione delle stesse (recte: per l'esercizio delle situazioni di vantaggio da esse riconosciute ai singoli) ulteriori previsioni e disposizioni da parte dello Stato membro, ne consegue che i cittadini dispongono di pretese (nella specie di natura patrimoniale) aventi consistenza di diritto soggettivo direttamente azionabili nei confronti dello Stato.

Pertanto la controversia avente ad oggetto l'accertamento del diritto patrimoniale in questione (compenso per attività professionale svolta durante i corsi di specializzazione medica) non può che essere devoluta -in applicazione dei noti criteri di riparto- alla giurisdizione AGO.

Relativamente alla domanda di condanna al risarcimento dei danni, non pare dubbio che, dopo le fondamentali pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 500 e n. 501 del 1999, la tutela accordata al danneggiato dall'art. 2043 c.c. non si risolve soltanto in uno strumento sanzionatorio della condotta lesiva di un diritto riconosciuto da altre norme dell'ordinamento, ma si configura come diretta attribuzione di un autonomo diritto soggettivo (al risarcimento del danno o più in generale alla integrità del patrimonio) che si articola secondo lo schema della fattispecie generale

dell'illecito civile (strutturata, come è noto, secondo lo schema condotta-evento-danno) nei seguenti elementi costitutivi:

- a-) una condotta materiale imputabile ad un soggetto a titolo di dolo o colpa;
- b-) la ingiustizia del danno sotto il duplice profilo dell'antigiuridicità della condotta (non iure) e della protezione accordata dall'ordinamento all'interesse sostanziale leso (condotta "contra ius": nel senso onnicomprensivo indicato da Cass SU 22.7.1999 n. 500 di condotta lesiva di "qualsiasi utilità o situazione di vantaggio rilevante per l'ordinamento" e dunque di ogni interesse meritevole di tutela, indipendentemente dalla qualificazione dello stesso come diritto soggettivo, assoluto o relativo, come interesse legittimo o come aspettativa giuridica);
- c-) la esistenza di un pregiudizio patrimoniale -o suscettibile di valutazione patrimoniale- quale conseguenza immediata e diretta dell'evento lesivo.

Pertanto poiché le parti attrici intendono far valere nel presente giudizio il diritto al risarcimento del danno conseguito alla condotta colposa dello Stato-membro (ritardata ed inesatta attuazione delle direttive comunitarie), rimane del tutto irrilevante indagare la natura dell'interesse sostanziale "a monte" del fatto lesivo produttivo del danno e fonte del rapporto obbligatorio (e del diritto soggettivo di credito) ex art. 2043 c.c. (cfr. in termini: Cass SU 10.4.2002 n. 5125 ric. Repubblica Italiana c/ Gronchi che in relazione alla domanda risarcitoria del medico ha affermato che *"bene e' proposta davanti al giudice ordinario, quale giudice al quale spetta, in linea di principio (secondo il previgente ordinamento) la competenza giurisdizionale a conoscere delle questioni di diritto soggettivo, poiche' tale natura esibisce il diritto al risarcimento del danno, che e' diritto distinto dalla posizione giuridica soggettiva la cui lesione e' fonte di danno ingiusto, che puo' avere, indifferentemente, natura di diritto soggettivo, di interesse legittimo, nelle sue varie configurazioni, o di interesse comunque rilevante per l'ordinamento, e deve ribadirsi che stabilire se la fattispecie di responsabilita' (nella specie*

dello Stato legislatore per tardivo recepimento di direttive comunitarie) dedotta in giudizio sia riconducibile nel paradigma dell'art. 2043 c.c. costituisce questione di merito, atteso che l'eventuale incidenza della lesione su una posizione di interesse legittimo non deve essere valutata ai fini della giurisdizione, bensì ai fini della qualificazione del danno come ingiusto, in quanto lesivo di un interesse giuridicamente rilevante").

Deve in conseguenza affermarsi la giurisdizione dell'AGO, dovendo attuarsi il riparto di giurisdizione in base al "petitum sostanziale", e dunque avendo riguardo alla natura del rapporto dedotto in giudizio (credito risarcitorio): se poi la pretesa sostanziale fatta valere dagli attori sia o meno meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico (ovvero se sussista o meno un danno risarcibile), è questione di merito che rimane estranea al riparto della giurisdizione.

Né in contrario può affermarsi che la controversia sul diritto al risarcimento danni sia devoluta alla "giurisdizione esclusiva" del GA come ridefinita dagli interventi legislativi culminati con la legge n. 205/2000: ed infatti in difetto di una espressa previsione legislativa che attribuisca la giurisdizione esclusiva al GA in "subiecta materia" (violazione di obblighi comunitari) viene meno la stessa configurabilità di un conflitto di giurisdizione. Non può, in contrario, ritenersi di ostacolo alla conclusione indicata la previsione contenuta nell'art. 7 comma 3 della legge n. 1034/1971 -introdotto dall'art. 35 Dlgs n. 80/1998 nel testo sostituito dall'art. 7 della legge 205/2000 che ha devoluto al GA "nell'ambito della sua giurisdizione" anche le controversie risarcitorie-, norma applicabile "ratione temporis" al presente giudizio introdotto in data successiva alla entrata in vigore della legge n. 205/2000. La predetta norma legislativa non sembra, infatti, porsi in contrasto con la interpretazione dell'art. 2043 c.c. -operata dalle SS.UU.- intesa quale norma primaria attributiva di un diritto soggettivo, con la conseguenza che, permanendo irrilevante ai fini dell'azione risarcitoria (e del

riconoscimento del relativo diritto soggettivo) la natura della situazione giuridica sostanziale presupposta (purchè meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico), la portata della previsione normativa che devolve al GA *"nell'ambito della sua giurisdizione.....tutte le questioni relative al risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali"* deve intendersi circoscritta all'ambito della preesistente giurisdizione amministrativa. Escluso che le controversie aventi ad oggetto indistintamente il risarcimento del danno ex art. 2043 c.c. possano ricondursi ad una *"particolare materia"* e fondare la eccezionale deroga alla giurisdizione ordinaria autorizzata dalla norma costituzionale (non sussiste, infatti, coincidenza tra *"materia"* e *"diritto soggettivo"* nell'art. 103 Cost.: pertanto se l'inestricabile involuppo tra interessi legittimi e diritti soggettivi *"in particolari materie"* può consentire la indicata deroga, non altrettanto la stessa potrebbe ritenersi costituzionalmente legittima con riferimento a controversie inerenti uno specifico diritto soggettivo), non può desumersi dalla previsione dell'art. 7 della legge n. 205/2000 la individuazione di una *"nuova"* giurisdizione esclusiva del GA: ogni ombra di dubbio in proposito è stata definitivamente dissipata dalla recente pronuncia del Giudice delle Leggi -dichiarativa della illegittimità costituzionale degli artt. 33 comma 1 e 2, e 34 comma 1 del Dlgs n. 80/1998- che ha affermato in modo inequivoco che *"il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova "materia" attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione"* (Corte cost. sent. 6.7.2004 n. 204).

Va dunque affermata la giurisdizione AGO in ordine a tutte le domande proposte dagli attori.

2. Venendo a trattare del merito occorre premettere che la Corte di Giustizia (sent. 25.2.1999 causa C-131/97 Carbonari), chiamata a risolvere ai sensi dell'art. 177 lett. b) del Trattato una questione pregiudiziale vertente sulla interpretazione della direttiva 82/76, ha statuito, con pronuncia vincolante anche per questo Giudice (Corte cost. 23.4.1985 n. 113, FI'85 col 1600):

a-) che il "*diritto*" ad una remunerazione adeguata nel periodo di formazione, s'impone soltanto per le specializzazioni mediche elencate negli artt. 5 e 7 della direttiva del Consiglio 75/362/Cee (GU L 167 pag 1) che sono comuni a tutti o a due o più Stati membri;


b-) che il punto 1 dell'allegato della direttiva "coordinamento" sufficientemente preciso ed incondizionato là dove prescrive i requisiti della formazione "*a tempo pieno*" (consentendo al giudice nazionale di verificare il possesso di tali requisiti in capo agli attori: paragr. 33 e 34) e dove, correlativamente, impone l'obbligo di retribuire i medici specializzandi (volto ad impedire che il livello di formazione professionale possa essere compromesso "*dal parallelo esercizio, a titolo privato, di un'attività professionale retribuita*": paragr. 40-44);

c-) che l'ambito di discrezionalità riservato agli Stati membri ai sensi dell'art. 189 Trattato concerne la determinazione della "adeguatezza" e dunque della entità della remunerazione, nonché la identificazione della istituzione nazionale competente alla erogazione (ed implicitamente delle modalità relative al pagamento);

d-) che relativamente a tali aspetti (liquidazione dell'importo; individuazione del debitore) la direttiva non ha carattere "self-executing", di tal che, il giudice nazionale, nel caso in cui non sia possibile sopperire in via interpretativa od adeguatrice ("*mediante applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76...a condizione che la direttiva stessa sia stata regolarmente recepita*") alla omessa determinazione di tali elementi, è tenuto a liquidare il danno subito dai

singoli beneficiari, nel ricorso dei presupposti elaborati dal Giudice comunitario (sent. 19.11.1991 in cause riunite n. 6/90 e n. 9/90 Francovich).

Tale pronuncia è stata confermata anche dalla successiva sentenza interpretativa della Corte di Giustizia CE 3.10.2000 in causa C-371/97 Gozza che ha chiarito:

- 
- a) che la direttiva riconosce i medesimi diritti -allo svolgimento della formazione ed alla adeguata remunerazione- anche agli specializzandi *"a tempo ridotto"* (distinguendosi tale tipo di formazione da quella a tempo pieno unicamente per la possibilità di limitare la partecipazione alle attività mediche ad una durata corrispondente per lo meno alla metà di quella prevista per, il tempo pieno -quest'ultima implica la partecipazione dello specializzando *"alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie"* si da dedicare a tale formazione *"tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno"*: art. 13 dir. n. 82/76-)
 - b) che il carattere incondizionato e preciso dell'obbligo di corrispondere un'adeguata remunerazione *"s'impone solo se le condizioni di formazione.....sono rispettate dai medici specialisti..."*
 - c) che, in relazione agli elementi discrezionali della direttiva (identificazione del debitore e determinazione dell'importo della remunerazione), *"il giudice nazionale è tenuto, tuttavia, quando applica disposizioni di diritto nazionale precedenti o successive ad una direttiva, interpretarle, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva stessa"* al fine di conseguire il risultato da essa voluto.

Dall'esame della giurisprudenza comunitaria emerge che la domanda di risarcimento del danno derivante dalla mancata attuazione della direttiva nel

termine prescritto costituisce un'azione meramente residuale, che può essere spiegata soltanto nel caso in cui non sia possibile -con l'applicazione degli strumenti ermeneutici a disposizione del Giudice dello Stato membro- garantire ai singoli *"i diritti di cui essi avrebbero beneficiato se la direttiva fosse stata recepita entro il termine prescritto"* (cfr. Corte di giustizia 10 luglio 1997, in cause riunite C- 94/95 e C- 95/95, Bonifaci, punti 51 e 53).

Pertanto, il giudice nazionale è tenuto in via primaria a far conseguire il risultato perseguito dalla direttiva inattuata (o non esattamente attuata) mediante interpretazione adeguatrice delle norme nazionali (come affermato da Corte di giustizia 13 novembre 1990, in causa C-106/89, Marleasing, punto 8; conf. Corte di giustizia 16 dicembre 1993, in causa C-334/92, Wagner-Miret, punto 20). Solo quando ciò non sia possibile andrà riconosciuta ai singoli la facoltà di agire per il risarcimento dei danni (Corte di giustizia 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C- 9/90, Francovich, punto 46), sempre che sussistano le seguenti condizioni: la norma giuridica violata è preordinata a conferire diritti ai singoli; la violazione è sufficientemente grave e manifesta; v'è nesso di causalità fra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e i danni lamentati dai singoli (cfr. Corte di giustizia 14 luglio 1994, in causa C-91/92, Faccini Dori, punto 27; Corte di giustizia 8 ottobre 1996, in cause riunite C-178/97, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer, punti 21 e 23).

E' stato rilevato in proposito che in caso di ritardato recepimento della direttiva *"un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure d'attuazione della direttiva sarà a tal fine [al fine di garantire i diritti violati] sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di ulteriori danni da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari consentiti dalla direttiva"*.

Applicando gli indicati principi alla fattispecie in esame deve escludersi che la ritardata attuazione della direttiva abbia precluso definitivamente agli attori il conseguimento del diritto patrimoniale ad una adeguata remunerazione, essendo possibile emendare le conseguenze pregiudizievoli dovute al ritardo ed alla inesattezza della legge di recepimento della direttiva comunitaria (Dlgs n. 257/1991) ricorrendo, ove necessario, anche alla applicazione estensiva o adeguatrice di altre norme dell'ordinamento. Se da un lato, infatti, il limite cronologico espressamente stabilito dal Dlgs n. 257/91 per la erogazione della remunerazione, può essere agevolmente rimosso disapplicando la norma di legge nella parte in cui limita il riconoscimento del diritto soltanto agli specializzandi dei corsi svolti successivamente all'anno 1991 (ed è opportuno rilevare che l'effetto retroattivo in tal modo attribuito alla legge d'attuazione -altrimenti precluso alla attività interpretativa Giudice: "*in claris non fit interpretatio*"- deriva dalla stessa forza espansiva della norma comunitaria nell'ordinamento interno -sul rapporto tra i due ordinamenti vedi Corte di Giust. CE 22.6.1989 causa 103/88 Costanzo, FI'91 IV p.129; Corte costituzionale 11.7.1989 n. 389 FI'91 col 1076-: le norme comunitarie esplicano infatti efficacia obbligatoria e trovano diretta applicazione "*come atti aventi forza e valore di legge*" in tutti gli Stati membri, tanto più nella ipotesi in cui dette norme siano "*fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati che per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità*", non potendo costituire ostacolo alla applicazione della normativa comunitaria l'omessa adozione degli strumenti attuativi da parte dello Stato membro), dall'altro è ben possibile integrare gli elementi mancati del rapporto obbligatorio -con riferimento ai corsi di specializzazione iniziati anteriormente al 1991- utilizzando le soluzioni adottate dalla stessa legge di attuazione, non ravvisandosi incompatibilità con le prescrizioni della direttiva e non potendo prescindere dalla predetta legge statale ai fini del completamento e della ricostruzione della fattispecie:

diversamente opinando si verrebbe, infatti, a travalicare il potere discrezionale attribuito dalla direttiva comunitaria allo Stato-membro nella individuazione del soggetto debitore, nella determinazione dell'importo della remunerazione e della modalità di erogazione (il soggetto debitore della remunerazione va pertanto identificato, in virtù delle previsioni dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché dell'art. 6, comma 3, e dell'art. 7, comma 1 del Dlgs n. 257/91, nelle Università degli Studi statali competenti ad eseguire i pagamenti, nonché nei "Ministeri dell'università e della ricerca scientifica, della sanità e del tesoro", in quanto amministrazioni preposte dalla legge alla gestione in concreto delle attività volte all'attuazione della direttiva; quanto alla liquidazione del compenso "adeguato" per l'attività prestata dagli specializzandi, lo stesso è stato determinato in lire 21.500.000 annue dall'art. 6 Dlgs n. 257/91).

Da tali premesse consegue che gli attori hanno correttamente esercitato l'azione di adempimento nei confronti degli indicati soggetti-debitori per ottenere il pagamento di una adeguata remunerazione, difettando invece nel caso di specie i presupposti per l'esperimento dell'azione "residuale" di condanna dello Stato al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c. (per mancato conseguimento degli importi dovuti a titolo di borsa di studio) che deve, pertanto, essere rigettata.

Tanto premesso, in relazione alla azione di adempimento dell'obbligazione patrimoniale gravante sullo Stato (avente ad oggetto la corresponsione dell'adeguata remunerazione nella misura della borsa di studio determinata dal Dlgs n. 257/1991) deve ritenersi fondata la eccezione preliminare di prescrizione proposta dalle Amministrazioni statali convenute.

L'articolo 2935 c.c., infatti, prevede, in via generale, che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

I medici specializzandi interessati, pertanto, avrebbero dovuto e potuto esperire l'azione di adempimento immediatamente dopo la inutile scadenza

del termine accordato allo Stato membro per l'attuazione della direttiva (Corte Giust. CE 5.4.1979 causa 148/78 Ratti FI'79 IV col.277), non sussistendo alcun impedimento giuridico -atteso il carattere "self-executing" della direttiva- ad azionare nei confronti dello Stato il diritto loro riconosciuto dall'ordinamento comunitario, né, tanto meno, ad opporsi alla applicazione di qualsiasi disposizione di diritto interno dettata in contrasto con la norma comunitaria (Corte di Giustizia 19.1.1982 Becker FI'83 IV col 132; Corte cost n. 168/1991 FI'92 col 660). Avuto riguardo agli indicati principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, infatti, l'inizio della decorrenza del termine prescrizione del diritto patrimoniale -contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa attorea- non potrebbe comunque essere differito oltre la data di entrata in vigore del D.Lgs n. 257/1991. Con il decreto legislativo in questione, infatti, è stata introdotta -con effetti sicuramente apprezzabili dagli interessati- la nuova disciplina di attuazione che, per espressa previsione legislativa ("*le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dall'anno accademico 1991- 1992*"), trova applicazione ai soli frequentatori dei corsi di specializzazione iniziati a decorrere dall'anno accademico 1991/1992 (v. sul punto anche Cons. Stato VI sez. n. 2090/1999). Con la normativa attuativa, pertanto, lo Stato ha in modo chiaro ed inequivoco definitivamente escluso per gli iscritti ai corsi in data antecedente all'anno accademico 1991-1992 (tra i quali sono ricompresi gli attori) ogni diritto o aspettativa riferibili al conseguimento dei benefici economici previsti, invece, esclusivamente in favore degli specializzandi i cui corsi iniziavano a decorrere dall'anno accademico 1991/1992: viene quindi meno anche il paventato ostacolo (peraltro di mero di fatto e non di diritto) alla esperibilità dell'azione giudiziaria dovuto alla mancata conoscenza delle modalità di attuazione della direttiva comunitaria ed alla non apprezzabilità delle conseguenze lesive determinate dalla disciplina attuativa poi in concreto emanata.



Inconferente, in proposito, è lo specifico caso esaminato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 25.7.1991 (in causa 208/90 Emmott) nel quale il mancato tempestivo adeguamento normativo aveva avuto una effettiva incidenza sulla stessa realizzabilità del diritto attribuito dall'ordinamento comunitario a causa della inesatta informazione fornita dallo Stato membro in ordine ai termini perentori previsti per l'esercizio del diritto patrimoniale (nel caso Emmott l'avente diritto ad un prestazione previdenziale era stata tratta in inganno sulla decorrenza del termine di decadenza previsto per la proposizione dell'azione legale da una condotta decettiva degli stessi organi statali: -cfr. relazione di udienza 1. antecedenti-; inoltre il "dies a quo" di decorrenza del termine di decadenza era incerto in quanto la direttiva non indicava espressamente il termine imposto allo Stato membro per l'attuazione). Occorre tener conto, peraltro, che la compatibilità con l'ordinamento comunitario delle norme statali che prevedono termini di prescrizione o decadenza per l'esercizio di diritti che trovano fonte diretta in regolamenti o direttive è stata riconosciuta dalla Corte di Giustizia con le sentenze pubblicate in data 15.9.1998 (C-279, 280, 281/96 Ansaldo s.p.a.; C-260/96 Spac s.p.a.; C-231/96 Edis s.r.l.: concernenti l'applicazione del termine di decadenza previsto dall'art. 11 Dpr n. 641/72 per la richiesta di rimborso delle somme indebitamente corrisposte a titolo di tassa di concessione governativa dovuta annualmente dalle società ai sensi del DL 853/1984 conv in L 17/'85 e successive modifiche e ritenuta in contrasto con l'ordinamento comunitario dalla direttiva del Consiglio CEE 17.7.1969 n.335 e dalla successiva pronuncia interpretativa resa dalla Corte di Giustizia in data 20.4.1993) nelle quali il Giudice comunitario ha ribadito la specificità del "caso Emmott" -essendo stata accertata in quella causa la assoluta impossibilità di azione a tutela del diritto- e si è uniformato al precedente della sentenza 2.12.1997 (causa C-188/95 Fantask): in tale decisione la Corte, statuendo in ordine alla legittimità della applicazione di termini perentori per l'esercizio di un diritto riconosciuto dall'ordinamento comunitario (in quel caso dalla dir. CE n. 69/335), ha ritenuto non incompatibile con il diritto comunitario *"la fissazione di termini di ricorso ragionevoli, a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto che tutela nello stesso*

tempo il contribuente e l'amministrazione", decorrenti dalla data di esigibilità del diritto anche nel caso in cui lo Stato membro non abbia correttamente attuato la direttiva.

Occorre inoltre rilevare la insanabile contraddizione logica che si realizzerebbe vincolando il "dies a quo" del termine prescrizione previsto per l'esercizio del diritto riconosciuto da una direttiva "autoesecutiva" alla "definitiva corretta trasposizione" della direttiva stessa, non potendo prescindere, infatti, dalla soluzione del seguente dilemma:

- la direttiva è "self-executing", e dunque opera immediatamente nei rapporti verticali tra cittadino e Stato -indipendentemente da una eventuale attività attuativa/esecutiva dello Stato membro destinatario della stessa-, con la conseguenza che il cittadino può agire direttamente per far valere la posizione giuridica soggettiva che trova fonte nella norma comunitaria: in tal caso appare evidente come (salvo ipotesi patologiche particolari, esaminate dalla stessa Corte di Giustizia, incidenti sulla effettiva conoscibilità/azionabilità del diritto patrimoniale) non sussistano ostacoli ad individuare il termine iniziale di prescrizione del diritto (ex art. 2935 c.c.) dalla pubblicazione della direttiva;

- la direttiva "non è autoesecutiva", ed allora è del tutto evidente che il cittadino, finchè la direttiva non verrà trasposta nell'ordinamento interno, non è titolare di altre posizioni giuridiche tutelabili nei confronti dello Stato diverse dall'interesse legittimo alla corretta e tempestiva adozione della normativa di attuazione e -soltanto in caso di omessa o ritardata trasposizione della direttiva da parte dello Stato- potrà configurarsi un diritto soggettivo al risarcimento del danno da fatto illecito (violazione del diritto comunitario): tale ipotesi è considerata espressamente nella motivazione della sentenza resa da Cass III sez. 16.5.2003 n. 7630 ric. Rep. Ital. c/ Gronchi laddove, se pure con riferimento alla questione relativa al negato obbligo del Giudice di prime cure di adire la Corte di Giustizia ex art. 234 (già 177) del Trattato, viene

precisato che "l'indagine circa la natura autoesecutiva o meno della direttiva" trova giustificazione soltanto di fronte "alla domanda diretta ad ottenere la condanna dello Stato al pagamento della borsa di studio.....giacchè il pagamento richiesto presuppone ovviamente l'esecuzione della direttiva da parte dello Stato italiano", con ciò ribadendosi che, solo se la direttiva non è autoesecutiva, la nascita del diritto (relativo alla materia disciplinata dalla direttiva) è condizionata alla previa attuazione della normativa comunitaria, ed in caso di mancata attuazione il singolo è legittimato ad esperire l'azione risarcitoria (in tal senso sembra deporre il richiamo contenuto nella predetta sentenza alle decisioni della Corte di Giustizia in materia di risarcibilità dei danni per omessa trasposizione di direttiva "non autoesecutiva").

Né può condividersi l'assunto secondo cui il "dies a quo" ex art. 2935 c.c. dovrebbe eventualmente essere individuato con riferimento alla data di pubblicazione delle richiamate sentenze della Corte di Giustizia in data 25-2-1999 e 3-10-2000: la tesi trova smentita proprio nella specifica natura "interpretativa" di tali decisioni che, in quanto tali, non innovano l'ordinamento giuridico preesistente modificando od abrogando le fonti normative interpretate, ma si fondono con esse attribuendo quindi **con efficacia "ex tunc"** un significato univoco -tra quelli astrattamente possibili- al contenuto prescrittivo delle disposizioni della direttiva comunitaria: il diritto patrimoniale degli attori, pertanto, non sorge -contrariamente a quanto sostenuto dalla loro difesa- dalle suddette sentenze, ma dalla stessa direttiva comunitaria "correttamente interpretata" in quanto, limitatamente a tale aspetto, avente natura "*self-executig*".

Nella fattispecie in esame, poi, opera la prescrizione breve di cui all'art. 2948 n. 4 c.c. (ritualmente eccepita dai convenuti) attesa la periodicità della prestazione patrimoniale riconosciuta dal Dlgs n. 257/1991: il termine prescrizionale inizia, pertanto, a decorrere alla scadenza di ciascun bimestre

ANF ORL

del corrispondente anno di corso, non sussistendo alcun impedimento giuridico all'esercizio del diritto patrimoniale stante, come più volte ribadito, la possibilità di adire il Giudice già alla scadenza del termine stabilito per l'attuazione da parte degli Stati membri, in considerazione del carattere "self executing" della direttiva in punto di attribuzione del diritto di credito.

Pertanto il diritto di credito vantato dagli attori deve ritenersi estinto per intervenuta prescrizione in difetto di utili atti interruttivi anteriori alla data di notifica dell'atto di citazione (27.7.2001).

Per mera completezza rileva il Tribunale come anche la rigettata azione "residuale" ex art. 2043 c.c. (relativa alla mancata percezione dell'adeguata remunerazione) sarebbe rimasta, comunque, paralizzata dalla eccezione preliminare di prescrizione ex art. 2947 c.c., dovendo individuarsi il momento perfezionativo della fattispecie generale dell'illecito, al più tardi, alla data di entrata in vigore del Dlgs n. 257/1991 che ha definitivamente precluso l'accesso alla borsa di studio ai medici iscritti ai corsi di specializzazione anteriormente all'anno accademico 1991/92 (inconferente si palesa, dunque, il richiamo alla nozione di illecito permanente -caratterizzata dalla reiterazione nel tempo della condotta violativa- atteso che nella specie l'illecito produttivo del danno patrimoniale si è compiutamente realizzato con l'adozione della normativa di attuazione: diversamente opinando la categoria dogmatica dell'illecito permanente perderebbe ogni specificità in quanto dovrebbe riconoscersi natura permanente a qualsiasi inadempimento di obbligazione successivamente alla scadenza prevista solo perché la mancata attuazione del credito perdura nel tempo).

In conclusione le domande di condanna al pagamento della giusta remunerazione per l'attività svolta durante i corsi di specializzazione e di risarcimento danni debbono essere rigettate.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

04 FEB. 2005

il Tribunale definitivamente pronunciando così provvede:

- rigetta le domande di condanna al pagamento della giusta remunerazione ed al risarcimento dei danni proposte dagli attori nei confronti delle Amministrazioni pubbliche convenute;
- condanna gli attori alla rifusione delle spese di lite che liquida di ufficio in € 51,65 per esborsi, € 1.250,00 per diritti ed € 6.200,00 per onorari oltre le spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, 26.1.2005

Il Giudice

[Handwritten signature]



IL CANCELLIERE
Rosa Martino

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Roma, il 04 FEB. 2005



IL CANCELLIERE
Rosa Martino

[Handwritten signature]

LA REGISTRAZIONE VA
EFFETTUATA A DEBITO

TRIBUNALE DI ROMA
CAMPIONE CIVILE
Art. 3622/01
N. Vol.

Pervenuto al Repertorio
Cronologico oggi 10/2/05

DIRITTI DI COPIA PERCEPITI

24,79

SENTENZA

98,69/05

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA

SEZIONE COPIE - AUTENTICHE

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE IN CORSO DI REGISTRAZIONE CHE SI

RILASCIATA A RICHIESTA DELL'AVV. G. ROSA

ED ESCLUSIVO USO APPELLO AI SENSI DELL'ART. 66 DPR 26-4-1986 N. 131

ROMA, LI. 29 MAR. 2005



IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

CANCELLIERE 01
(Cato CECCARELLI)



15