

## Cassazione civile, sez. un. 17/04/2009 n. 9147

### RITENUTO IN FATTO

1. La sentenza della Corte di appello di Lecce n. 842 del 18.12.2006, di cui si chiede la cassazione, accoglie l'appello proposto da C.E. e, in riforma della decisione del Tribunale di Lecce in data 18.2.2003, condanna il Ministero dell'università e della ricerca scientifica (ora dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi del D.L. n. 85 del 2008, conv. in L. n. 121 del 2008) a pagare al C. la somma di Euro 26.855,72, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal 5.11.1992, a titolo di risarcimento del danno derivante dalla mancata trasposizione, nel termine prescritto, delle direttive comunitarie (ed in particolare, della direttiva n. 82/76/Cee) prevedenti l'obbligo di retribuire la formazione del medico specializzando.
2. La sentenza ritiene azionato, pur in assenza di espressa qualificazione in tal senso nell'atto introduttivo del giudizio, il diritto al risarcimento del danno, ex art. 2043 c.c., per violazione dell'obbligo dello Stato di dare attuazione alle direttive comunitarie che imponevano di remunerare adeguatamente il medico per la frequenza di un corso di specializzazione; considera comprovato, in assenza di contestazioni specifiche, che il C. avesse superato il corso di formazione quadriennale, come da attestazione del 5.11.1992, con frequenza a tempo pieno e senza svolgimento di attività libero-professionale; dichiara inammissibile l'eccezione di prescrizione quinquennale sollevata dall'amministrazione ed accolta dal primo giudice, sul rilievo che era stata formulata, senza le necessarie allegazioni in fatto e

diritto, con riferimento all'art. 2948 c.c., n. 4, in termini, quindi, non pertinenti al rapporto giuridico dedotto in giudizio, atteso che non si trattava di rapporto di impiego pubblico (prospettazione su cui si fondava il difetto di giurisdizione ordinaria, eccetto dall'amministrazione in primo grado) e di responsabilità contrattuale; liquida il risarcimento nell'importo di L. 13.000.000 annue (Euro 6.713,93) secondo il parametro fornito dalla L. n. 370 del 1999, art. 1, comma 1 (borsa di studio annuale per i medici ammessi presso le università alle scuole di specializzazione in medicina dall'anno accademico 1983-1984 all'anno accademico 1990-1991, in attuazione di giudicati amministrativi), con l'aggiunta della rivalutazione monetaria e degli interessi legali dalla maturazione del credito, fissata alla data del 5 novembre 1992.

3. Il ricorso del Ministero si articola in cinque motivi; resiste con controricorso C.E., ulteriormente precisato con memoria depositata ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Il controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso per mancanza dell'esposizione dei fatti di causa.

1.1. L'eccezione è priva di fondamento atteso che il ricorso contiene la trascrizione integrale della sentenza impugnata e ciò comporta l'inammissibilità dell'atto soltanto allorchè dall'esposizione contenuta nel provvedimento riprodotto non sia possibile risalire in modo esauriente alle vicende di fatto e alle questioni in diritto oggetto del contendere (vedi Cass. 25 gennaio 2006, n. 1473). I contenuti della sentenza impugnata,

invece, come risulta dai riferimenti contenuti in narrativa, sono tali da soddisfare il requisito dell'esposizione sommaria dei fatti della causa prescritto dall'art. 366 c.p.c., n. 3.

2. Il primo motivo di ricorso, con il quale l'amministrazione pone, sotto vari profili, la questione dell'appartenenza della controversia alla competenza del giudice amministrativo, è inammissibile per la preclusione derivante dal giudicato interno.

2.1. Nel caso di specie, il giudice di primo grado aveva esplicitamente rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione ordinaria sollevata dal Ministero. La parte vittoriosa sul merito, ma soccombente su tale questione pregiudiziale, aveva, pertanto, l'onere di riproporre la questione, ai sensi dell'art. 346 c.p.c., per superare la presunzione di rinuncia derivante da un comportamento omissivo (vedi, tra i numerosi precedenti, Cass., sez. un., 19 febbraio 2007, n. 37179). Non risulta dalla sentenza impugnata che l'eccezione di difetto di giurisdizione ordinaria sia stata riproposta, nè la ricorrente allega l'avvenuto assolvimento dell'onere indicato.

3. Il secondo motivo di ricorso denuncia violazione degli artt. 112, 345 e 346 c.p.c., unitamente a vizio di motivazione, per avere il giudice dell'appello deciso su domanda risarcitoria non proposta in primo grado. Si formula il quesito di diritto nel senso che, in tema di formazione specialistica del medico europeo, la domanda di pagamento di adeguata remunerazione è fondata su elementi diversi da quelli di una pretesa risarcitoria.

3.1. Il motivo non è fondato.

E' pacifico che la domanda proposta dal C., laureato in medicina ammesso

alla frequenza di corso universitario di specializzazione (nella specie, a partire dal 1988), di condanna della pubblica amministrazione al pagamento in suo favore del trattamento economico pari alla borsa di studio per la frequenza di detto corso, richiamando il complessivo quadro normativo, assumeva a causa petendi l'obbligo dello Stato di trasposizione, nel termine prescritto, delle direttive comunitarie (ed in particolare, della direttiva n. 82/76/Cee) prevedenti l'obbligo di retribuire la formazione del medico specializzando e rivendicava il diritto al pagamento in base alla normativa nazionale di trasposizione (D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257).

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, fissato dall'art. 112 c.p.c., implica unicamente il divieto per il giudice di attribuire alla parte un bene non richiesto o comunque di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nella domanda, ma non osta a che il giudice renda la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione dei fatti di causa - alla stregua delle risultanze istruttorie - autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti, nonchè in base all'applicazione di una norma giuridica diversa da quella invocata dall'istante (vedi Cass. 20 giugno 2008, n. 16809; 19 ottobre 2006, n. 22479; Cass., sez. un., 21 febbraio 2000, n. 27; con riguardo specifico ai poteri del giudice di appello: Cass. 19 luglio 2002, n. 10542).

3.2. Nel caso di specie, deve escludersi che il giudice di appello abbia esaminato questioni non dedotte, tali da alterare l'oggetto sostanziale della domanda e i termini della lite, introducendo un tema d'indagine e di decisione non prospettato dalle parti.

La giurisprudenza della Corte ha reiteratamente precisato che, prima del loro recepimento nell'ordinamento interno, avvenuto con la legge n. 428 del 1990 e con il D.Lgs. n. 257 del 1991, le direttive CEE 362/75 e CEE 82/76, che prevedevano l'adeguata remunerazione per la partecipazione alle scuole di specializzazione afferenti alle facoltà di medicina che comportasse lo svolgimento delle attività mediche del servizio in cui si effettuava la specializzazione, con dedizione a tale formazione pratica e teorica per l'intera settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno secondo le disposizioni fissate dalle autorità competenti, non erano applicabili nell'ordinamento interno in considerazione del loro carattere non dettagliato, che - come precisato anche dalla Corte di Giustizia CE, sentenza 25 febbraio 1999, causa C-131/97 - non consentiva al giudice nazionale di identificare il debitore tenuto al versamento della remunerazione adeguata, nè l'importo di quest'ultima;

conseguentemente, che la mancata trasposizione fa sorgere, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento del danno cagionato per il ritardato adempimento, consistente nella perdita della chance di ottenere i benefici - essenziali per consentire un percorso formativo scevro, almeno in parte, da preoccupazioni esistenziali - resi possibili da una tempestiva attuazione delle direttive medesime (Cass. 11 marzo 2008, n. 6427; 9842 del 2002).

3.3. Il giudice del merito, quindi, ha proceduto correttamente all'assolvimento del compito istituzionale di qualificazione della pretesa azionata, considerato altresì che non è inquadrabile nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, nè rientra fra le ipotesi della cosiddetta

parasubordinazione (art. 409 c.p.c., n. 3), l'attività svolta dai medici iscritti a scuole di specializzazione nell'ambito delle strutture nelle quali la specializzazione viene effettuata, non potendosi ravvisare una relazione sinallagmatica di corrispettività fra la suddetta attività e gli emolumenti previsti a favore degli specializzandi (qualificati come borse di studio dal D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257, art. 6, di attuazione della direttiva del Consiglio C.E.E. n. 82/76); la suddetta attività consiste, infatti, in prestazioni finalizzate essenzialmente a consentire la formazione teorica e pratica del medico specializzando e non già a procacciare utilità alle strutture sanitarie nelle quali essa si svolge, per cui gli emolumenti per esso previsti sono sostanzialmente destinati a sopperire alle sue esigenze materiali in relazione all'attuazione dell'impegno a tempo pieno per l'apprendimento e la formazione; nè rileva in contrario il fatto che la citata direttiva C.E.E. abbia previsto, per la formazione a tempo pieno dei medici specializzandi, il riconoscimento di un'adeguata remunerazione, atteso che essa vincola gli Stati membri limitatamente al risultato da raggiungere, e non già in ordine alla forma ed ai mezzi da adottare (vedi Cass. 16 settembre 1995, n. 9789).

3.4. Neppure, ai fini del giudizio di fondatezza della denuncia di violazione dell'art. 112 c.p.c., rileva il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in linea di principio, le domande di risarcimento del danno da responsabilità aquiliana e da responsabilità contrattuale si fondano su elementi di fatto diversi da quelli che sostengono le pretese di adempimento, sia sotto il profilo oggettivo sia sotto quello soggettivo, in relazione non solo all'accertamento della responsabilità, ma anche alla

determinazione dei danni, cosicchè incorre, in vizio di ultrapetizione il giudice d'appello che operi d'ufficio la riqualificazione della domanda risarcitoria proposta in primo grado (vedi Cass. 28 gennaio 2004, n. 1547; 7 ottobre 1998, n. 9911).

Come già si è rilevato, infatti, nel caso di specie nulla è stato aggiunto o tolto al complesso dei fatti adottati dall'attore a sostegno della domanda, essendosi limitato il giudice dell'appello a qualificare la pretesa di pagamento come pretesa risarcitoria derivante dal c.d. "fatto illecito" del legislatore (vedi Cass. 8 febbraio 2007, n. 2746).

4. Il terzo motivo di ricorso denuncia, deducendo la violazione di numerosi articoli di legge, l'errore commesso dal giudice del merito nel ritenere inammissibile l'eccezione di prescrizione tempestivamente sollevata. Si sottopone alla Corte il quesito se l'identificazione del tipo di prescrizione eccepita rientri nel compito istituzionale del giudice di procedere alla qualificazione giuridica, dovendosi ritenere assolto ogni onere per la parte con la manifestazione della volontà di volersi avvalere del decorso del tempo al fine di provocare l'estinzione del diritto azionato.

4.1. Al quesito deve darsi risposta affermativa in applicazione del principio, enunciato dalle Sezioni unite della Corte a composizione di contrasto di giurisprudenza, secondo il quale, in tema di prescrizione estintiva, elemento costitutivo della relativa eccezione è l'inerzia del titolare del diritto fatto valere in giudizio, mentre la determinazione della durata di questa, necessaria per il verificarsi dell'effetto estintivo, si configura come una quaestio iuris concernente l'identificazione del diritto stesso e del regime prescrizionale per esso previsto dalla legge. Ne consegue che la

riserva alla parte del potere di sollevare l'eccezione implica che ad essa sia fatto onere soltanto di allegare il menzionato elemento costitutivo e di manifestare la volontà di profittare di quell'effetto, non anche di indicare direttamente o indirettamente (cioè attraverso specifica menzione della durata dell'inerzia, ovvero della natura e qualificazione della pretesa) le norme applicabili al caso di specie, l'identificazione delle quali spetta al potere-dovere del giudice (Cass., sez. un., 25 luglio 2002, n. 10955).

4.2. Nondimeno, la soluzione del quesito di diritto nel senso auspicato dal ricorrente non comporta l'accoglimento del motivo, risultando conforme al diritto il mancato accoglimento dell'eccezione di prescrizione quinquennale e dovendo la Corte limitarsi a correggere la motivazione (art. 384 c.p.c., comma 2).

4.3. Come si è osservato nel corso dell'esame del secondo motivo, il giudice del merito non ha violato l'art. 112 c.p.c., nel qualificare, correttamente, la pretesa avanzata come domanda di risarcimento del danno subito per la mancata attuazione di direttive Cee, ma è incorso in violazione di norma di diritto laddove ha ricondotto tale pretesa risarcitoria alla fattispecie di cui all'art. 2043 c.c..

4.4. Invero, la giurisprudenza della Corte, nelle numerose decisioni rese sulla questione, riconduce con assoluta prevalenza il c.d.

illecito del legislatore alla fattispecie di cui all'art. 2043 c.c., ma senza particolari approfondimenti del problema di qualificazione, privo, del resto, di rilevanza nella maggior parte dei casi esaminati. In un solo caso a quanto risulta, dalla qualificazione si è fatta discendere l'applicabilità della

prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947 c.c. (Cass. 9 aprile 2001, n. 5249). Altra decisione ha, invece, ritenuto applicabile il termine di prescrizione ordinaria (art. 2946 c.c.), ma nella prospettiva dell'indennizzo in funzione risarcitoria riconosciuto da norma interna di attuazione della direttiva (Cass. 4 giugno 2002, n. 8110).

4.5. Esiste però un altro orientamento giurisprudenziale che, all'esito dell'analisi del fenomeno giuridico, esclude che il danno derivante dalla mancata attuazione nei termini prescritti di una direttiva Cee, in violazione degli artt. 5 e 189 del Trattato istitutivo della Comunità, attuazione dalla quale sarebbe derivata l'attribuzione ai singoli di diritti dal contenuto ben individuato sulla base della direttiva stessa, secondo il principio precisato dalla sentenza della Corte di Giustizia Cee 19 novembre 1991, cause 6- 90 e 9-90 e ribadito nella successiva sentenza 14 luglio 1994, causa 91-92 - costituisca la conseguenza di un fatto imputabile come illecito civile (art. 2043 cod. civ., e segg.) allo Stato inadempiente (cfr., in particolare, Cass. 5 ottobre 1996, n. 8739; 11 ottobre 1995, n. 10617; 19 luglio 1995, n. 7832).

Ciò in base alla considerazione che, stante il carattere autonomo e distinto tra i due ordinamenti, comunitario e interno, il comportamento del legislatore è suscettibile di essere qualificato come antiggiuridico nell'ambito dell'ordinamento comunitario, ma non alla stregua dell'ordinamento interno, secondo principi fondamentali che risultano evidenti nella stessa Costituzione.

4.6. Sulla base del principio della "non applicabilità" della normativa nazionale (sia essa precedente che successiva) contrastante con quella comunitaria - che non implica fenomeni nè di caducazione, nè di

abrogazione della norma statale confliggente con quella comunitaria -, il trattamento giuridico del caso di specie è attratto (ratione materiae) nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, in modo che al giudice è demandato il controllo dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, adeguamento che diviene così automatico, dovendo la normativa interna cedere il passo a quella comunitaria ove risulti essere con quest'ultima contrastante.

Ne segue che, per risultare adeguato al diritto comunitario, il diritto interno deve assicurare una congrua riparazione del pregiudizio subito dal singolo per il fatto di non aver acquistato la titolarità di un diritto in conseguenza della violazione dell'ordinamento comunitario.

4.7. I parametri per valutare la conformità del diritto interno ai risultati imposti dall'ordinamento comunitario, sono stati enunciati dalla Corte di Giustizia Cee nella risoluzione delle questioni pregiudiziali concernenti: 1) l'ambito della responsabilità dello Stato per gli atti e le omissioni del legislatore nazionale contrari al diritto comunitario; 2) i presupposti della responsabilità; 3) la possibilità di subordinare il risarcimento all'esistenza di una colpa; 4) l'entità del risarcimento; 5) la delimitazione del periodo coperto dal risarcimento (sentenza 5 marzo 1996, cause riunite 46-93 e 48-93).

I detti parametri sono stati precisati secondo i principi di seguito elencati.

a) Anche l'inadempimento riconducibile al legislatore nazionale obbliga lo Stato a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario.

b) Il diritto al risarcimento deve essere riconosciuto allorchè la norma comunitaria, non dotata del carattere self-executing, sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione ed il danno subito dai singoli, fermo restando che è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare il danno, ma a condizioni non meno favorevoli di quelle che riguardano analoghi reclami di natura interna e comunque non tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

c) Il risarcimento del danno non può essere subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa.

d) Il risarcimento deve essere adeguato al danno subito, spettando all'ordinamento giuridico interno stabilire i criteri di liquidazione, che non possono essere meno favorevoli di quelli applicabili ad analoghi reclami di natura interna, o tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento. In ogni caso, non può essere escluso in via generale il risarcimento di componenti del danno, quale il lucro cessante.

e) Il risarcimento non può essere limitato ai soli danni subiti successivamente alla pronunzia di una sentenza della Corte di Giustizia che accerti l'inadempimento.

4.8. Sulla base del descritto complesso di principi e regole, va data continuità all'indirizzo della giurisprudenza da ultimo richiamata, secondo cui i profili sostanziali della tutela apprestata dal diritto comunitario

inducono a reperire gli strumenti utilizzabili nel diritto interno fuori dallo schema della responsabilità civile extracontrattuale e in quello dell'obbligazione ex lege dello Stato inadempiente, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, che il giudice deve determinare in base ai presupposti oggettivi sopra indicati, in modo che sia idonea a porre riparo effettivo ed adeguato al pregiudizio subito dal singolo. La qualificazione in termini di obbligazione indennitaria, del resto, consente di assoggettare allo stesso regime giuridico sia il caso, come quello in esame, di attuazione tardiva di una direttiva senza alcuna previsione di riparazione del pregiudizio per l'inadempimento, sia quello dell'intervento legislativo specifico, preordinato alla disciplina dell'obbligazione risarcitoria (come avvenuto, ad esempio, con il D.Lgs. n. 80 del 1992, art. 7, comma 2, in tema tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, su cui la citata Cass. n. 8110/2002). E ciò in linea con il principio secondo cui la qualificazione della situazione soggettiva dei privati deve farsi con esclusivo riferimento ai criteri dell'ordinamento giuridico interno (cfr. Cass., sez. un., 27 luglio 1993, n. 8385), imponendo l'ordinamento comunitario soltanto il raggiungimento di un determinato risultato.

4.9. In conclusione, per realizzare il risultato imposto dall'ordinamento comunitario con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, si deve riconoscere al danneggiato un credito alla riparazione del pregiudizio subito per effetto del c.d. fatto illecito del legislatore di natura indennitaria, rivolto, in presenza del requisito di gravità della violazione ma senza che operino i criteri di imputabilità per dolo o colpa, a compensare l'avente diritto della perdita subita in conseguenza del ritardo oggettivamente

apprezzabile e avente perciò natura di credito di valore, rappresentando il danaro soltanto l'espressione monetaria dell'utilità sottratta al patrimonio.

4.10. Ne consegue che la pretesa risarcitoria azionata dal C., insorta nel momento in cui il pregiudizio si è verificato, è assoggettata al termine di prescrizione ordinaria (decennale) perchè diretta all'adempimento di un'obbligazione ex lege (di natura indennitaria), riconducibile come tale all'area della responsabilità contrattuale.

Ciò comporta il giudizio di infondatezza dell'eccezione di prescrizione, considerato che la sentenza impugnata afferma che, in ogni caso, la prescrizione decorreva solo dal conseguimento dell'attestato di specializzazione (5 novembre 1992), ritenendo maturato il credito risarcitorio a questa data; che questa affermazione non ha formato oggetto di contestazione da parte del ricorrente; che la domanda giudiziale - tra l'altro preceduta da atto interruttivo del 22.6.2000 (fatto riferito dal ricorrente) - è stata proposta il 25.1.2001.

5. Il quarto motivo di ricorso, che denuncia violazione dell'art. 2043 c.c., del D.Lgs. n. 257 del 1991, della L. n. 370 del 1999, dell'art. 81 Cost., contiene numerose argomentazioni, ma si conclude con la formulazione del seguente principio di diritto: "non sussiste alcuna responsabilità aquiliana del Ministero... perchè non assegnatario dei compiti di recepimento dell'ordinamento comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale; non ricorre oggettivamente alcun atto illecito ex art. 2043 c.c., per carenza di situazioni soggettive azionabili a fronte del quadro normativo comunitario, inidoneo ex se a costituire in capo alla collettività interessata posizioni soggettive risarcibili".

5.1. Pertanto, le sole censure ammissibili sono quelle che trovano corrispondenza nel quesito di diritto e la risoluzione in senso negativo delle tesi prospettate dal ricorrente nel detto quesito discende dal complesso delle considerazioni già svolte nell'esame del secondo e, soprattutto, del terzo motivo.

6. Il quinto motivo è inammissibile ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c.. Il motivo, infatti, denunciando violazione di norme di diritto e vizio di motivazione, si conclude con la formulazione del quesito di diritto in questi termini: "a fronte della tempestiva e rituale contestazione da parte del convenuto delle domande azionate dall'attore, spetta a quest'ultimo adempiere agli oneri probatori con riferimento alle condizioni legislativamente previste per fondare le pretese azionate". Risulta perciò inadeguato a sorreggere la denuncia di vizio di violazione di legge, e non rispettoso dell'onere, imposto dallo stesso art. 366 bis c.p.c., secondo periodo, di indicazione chiara del fatto controverso nella deduzione di un vizio di motivazione.

6.1. Secondo la giurisprudenza della Corte, il quesito di diritto deve essere formulato, in termini tali da costituire una sintesi logico-giuridica della questione, così da consentire al giudice di legittimità di enunciare una regola iuris suscettibile di ricevere applicazione anche in casi ulteriori rispetto a quello deciso dalla sentenza impugnata. Ne consegue che è inammissibile il motivo di ricorso sorretto da quesito la cui formulazione si risolve sostanzialmente nell'omessa proposizione del quesito medesimo, per la sua inidoneità a chiarire l'errore di diritto imputato alla sentenza impugnata in riferimento alla concreta fattispecie (Cass., sez. un., 30 ottobre 2008, n. 26020).

6.2. Nel caso di denuncia di vizio di motivazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5, poi, l'illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la renda inidonea a giustificare la decisione; di conseguenza il motivo è inammissibile allorché il ricorrente non indichi le circostanze rilevanti ai fini della decisione, in relazione al giudizio espresso nella sentenza impugnata (Cass., sez. un., 12 maggio 2008, n. 116529).

7. L'integrazione e correzione in più punti della sentenza impugnata costituisce giusto motivo di compensazione per l'intero delle spese e degli onorari del giudizio di Cassazione.

**P.Q.M.**

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e compensa per l'intero le spese del giudizio di Cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, il 10 marzo 2009.

Depositato in Cancelleria il 17 aprile 2009