

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

Risarcimento danno - Valutazione e liquidazione - Criteri equitativi. Corte di Cassazione, Sez. 3, Sentenza n. 1182 del 27/01/2012

Risarcimento danno - Valutazione e liquidazione -

Criteri equitativi. Corte di Cassazione, Sez. 3, Sentenza n. 1182 del 27/01/2012

Massime precedenti Conformi: N. 23275 del 2011 Sez. 3, Sentenza n. 23275 del 09/11/2011 (Rv. 619597)

Mancata tempestiva trasposizione delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE sull'adeguata remunerazione dei medici specializzandi - Frequenza di scuole di specializzazione in epoca anteriore al 1991 - Risarcimento dei danni - Ricorso alla liquidazione equitativa - Necessità - Criteri - Riferimento alle indicazioni contenute nella legge n. 370 del 1999 - Fondamento. COMUNITÀ EUROPEA - DIRETTIVE - IN GENERE - Mancata tempestiva trasposizione delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE sull'adeguata remunerazione dei medici specializzandi - Frequenza di scuole di specializzazione in epoca anteriore al 1991 - Risarcimento dei danni - Ricorso alla liquidazione equitativa - Necessità - Criteri - Riferimento alle indicazioni contenute nella legge n. 370 del 1999 - In tema di risarcimento dei danni, per la mancata tempestiva trasposizione delle direttive comunitarie 75/362/CEE e 82/76/CEE (in materia di adeguata remunerazione della formazione dei medici specializzandi), in favore dei medici frequentanti le scuole di specializzazione in epoca anteriore all'anno 1991, la relativa liquidazione non può che avvenire sul piano equitativo, secondo canoni di parità di trattamento per situazioni analoghe, dovendo utilizzarsi come parametro di riferimento le indicazioni contenute nella legge 19 ottobre 1999, n. 370, con cui lo Stato italiano ha proceduto ad un sostanziale atto di adempimento parziale soggettivo nei confronti di tutte le categorie astratte in relazione alle quali, dopo il 31 dicembre 1982, si erano potute verificare le condizioni fattuali idonee all'acquisizione dei diritti previsti dalle citate direttive comunitarie e che non risultano considerate nel d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257.

Corte di Cassazione, Sez. 3, Sentenza n. 1182 del 27/01/2012

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione del 16 giugno 2005 Antonio Pi., e con lui altri 68 medici specializzati, proposero appello avverso la sentenza del tribunale di Roma con la quale era stata respinta la loro domanda di corresponsione dell'equivalente della borsa di studio prevista dalla Comunità Europea per i corsi di specializzazione seguiti. Resiste con controricorso la Repubblica italiana. La corte di appello capitolina, in parziale riforma della pronuncia impugnata, riconobbe ai medici Pi., Ve., Or., Te., le., Ab., Gh., e Picco la somma di circa 22 mila Euro, ed ai medici Fa., Ca. e Ri. quella di circa 11 mila Euro, rigettando l'impugnazione proposta da tutti gli altri appellati. Ricorrono avverso tale sentenze, con impugnazioni principale e incidentali, tanto i medici specializzandi indicati in epigrafe quanto i ministeri dell'istruzione, della salute e dell'economia.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

Il ricorso principale e incidentali, sono fondati nei limiti di cui si dirà.

Vanno accolti, difatti, i ricorsi Pi., quanto al suo primo motivo, e Bellezza quanto al suo primo e unico motivo. Essi attengono, nel loro complesso e sotto vari e articolati profili, alla questione del termine prescrizione del diritto vantato dai ricorrenti in relazione alla natura della violazione imputata allo Stato italiano, del dies a quo della prescrizione medesima, della natura permanente dell'"illecito" generatore del danno. Essi meritano, nel loro complesso, integrale accoglimento. Nelle more del giudizio è difatti intervenuto, in subiecta materia, il dictum delle sezioni unite di questa Corte (Cass. 9147/09), che, con riguardo alla pretesa vantata dagli odierni ricorrenti, discorrono di un'obbligazione di tipo indennitario da atto lecito (sul piano interno) dello Stato: afferma, difatti, la Corte che, in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, non autoesecutive, in tema di retribuzione della formazione dei medici specializzandi) sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di Giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non antiggiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antiggiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno. Ne consegue che il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'idonea compensazione della perdita subita in ragione del ritardo oggettivamente apprezzabile, restando assoggettata la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione. Il collegio intende uniformarsi a tale giurisprudenza, non ravvisando ragioni per discostarsene.

Quanto al dies a quo dell'exordium praescriptionis del diritto vantato dai medici specializzati, questa corte, con la recente sentenza n. 18041 del 2011, ha argomentatamente precisato che esso va senz'altro collocato alla data di entrata in vigore della L. n. 370 del 1999, ritenendo legittima l'inerzia precedente a tale data da parte degli aventi diritto.

Da tale giurisprudenza, che va in questa sede ulteriormente confermata, il collegio non ha, ancora una volta, motivo per discostarsi.

Vanno altresì accolti il 2^a e 3^a motivo del ricorso incidentale al ricorso Pi.. dell'Avvocatura generale.

Con riferimento al quantum debeatur, il collegio ritiene, difatti, di precisare quanto segue.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, di recente, come i criteri di calcolo delle somme dovute agli specializzandi non potrebbero in alcun modo e sotto alcun aspetto legittimamente commisurarsi all'importo della borsa di studio così come introdotta e quantificata nel decreto del 1991 (e così come richiesta, illo tempore come ancor oggi, in sede di ricorso, dagli appellanti incidentali).

Va in premessa osservato come la qualificazione dell'obbligazione statale come "indennitaria" consegue ai reiterati dicta della Corte di giustizia, secondo la cui giurisprudenza l'obbligazione riparatoria dello Stato non deve necessariamente permearsi del requisito della colpa: onde

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

l'attività ermeneutica di ricostruzione morfologica e funzionale, da parte dalle sezioni unite della Corte, di quella peculiare responsabilità, che, svincolata dai presupposti soggettivi di cui all'art. 2043 c.c., trova legittima collocazione nell'alveo della regola iuris di cui all'art. 1176.

L'obbligazione in parola si distingue, pertanto, da quella risarcitoria ex art. 2043 per la peculiarità della sua fonte, al di là del suo contenuto.

Contenuto lato sensu risarcitorio, volta che (come affermato dalla stessa Corte di giustizia) l'inadempimento dello Stato ne comporta l'obbligazione di "riparare" il danno, ma a condizioni meno favorevoli di quelle che riguardino analoghi reclami di natura interna - e comunque non tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il conseguimento di tale "riparazione", da adeguare al danno subito secondo criteri stabiliti dall'ordinamento interno. Arbitraria, peraltro, appare la equiparazione tout court tra la detta "riparazione" e il risarcimento integrale del danno conseguente alla commissione di un atto non iure e contra ius da parte del privato, secondo i dettami della Generalklausel di cui all'art. 2043 c.c..

Equiparazione che comporterebbe, nella sostanza, una illegittima trasformazione, sul piano genetico, di una obbligazione indennitario/riparatoria, lato sensu ex contractu, gravante sulle amministrazioni statali in un obbligo risarcitorio tout court, obbligo i cui caratteri morfologici questa corte, va ripetuto, ha già avuto modo di individuare nell'ambito di una approfondita actio finium regundorum rispetto ai diversi ambiti operativi tanto della pretesa risarcitoria di natura aquiliana, quanto del "corrispettivo" vero e proprio di una attività "paralavorativa" prestata dallo specializzando durante gli anni di corso, da commisurarsi appunto all'importo della borsa di studio riconosciuta poi dal legislatore in epoca successiva al 1991.

L'inizio della formazione specialistica in epoca anteriore al 1991 comporta, di converso, la oggettiva imprevedibilità di un'equazione che si dipana attraverso la scansione diacronica "frequenza/tempo pieno/retribuzione/borsa di studio", volta che una operazione in tal guisa concepita comporterebbe, nella sostanza, l'applicazione retroattiva del Decreto n. 257 del 1991 e la trasformazione, in altri termini, di una disciplina comunque discrezionale quanto all'individuazione della misura della retribuzione (e pacificamente rimessa al legislatore statale) e comunque irretroattiva, sul piano della sua decorrenza, in una disposizione normativa "inconsapevolmente" (e involontariamente) retroattiva. Il dictum delle sezioni unite di questa Corte in subiecta materia - Cass. 9147/09, ove si discorre di un'obbligazione di tipo indennitario da atto lecito (sul piano interno) dello Stato - è, di converso, quello secondo il quale, in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, non autoesecutive, in tema di retribuzione della formazione dei medici specializzandi) sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di Giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antigiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno. Ne consegue che il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

un'idonea compensazione della perdita subita in ragione del ritardo oggettivamente apprezzabile, restando assoggettata la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione. La "idonea compensazione" di cui discorrono le sezioni unite di questa corte, pertanto, deve rispondere, da un canto, al requisito della serietà, congruità e non irrisorietà, dovendosi ristorare un danno alla luce "della perdita subita in conseguenza del ritardo oggettivamente apprezzabile"; dall'altro, in assenza di alcuni degli elementi strutturali dell'illecito aquiliano (il dolo/la colpa; la ingiustizia del danno inteso come condotta non iure del danneggiante) all'esigenza di non trasmutare in diritto al risarcimento tout court sì come predicato dall'art. 2043 c.c. (risarcimento integrale il cui parametro oggettivo ben potrebbe essere, allora sì, l'intero importo previsto per le borse di studio riconosciute in epoca successiva al 1991); dall'altro ancora, alla imprevedibilità di una identificazione con il corrispettivo di una prestazione eseguita e non retribuita, in un'orbita di pensiero strettamente giuslavoristica (quale quella disegnata dalla pronuncia 488/09 in tema rifiuto ingiustificato, da parte del datore di lavoro, di assumere il lavoratore avviato ai sensi della L. n. 482 del 1968, onde la di lui responsabilità contrattuale e il conseguente obbligo di risarcire l'intero pregiudizio patrimoniale che il lavoratore ha subito durante tutto il periodo in cui si è protratta l'inadempienza) e non, come nella specie, "paracontrattuale" da responsabilità statuale per atto privo, sul piano interno, del carattere della illiceità. In tali sensi il collegio ritiene di dare seguito, più analiticamente specificandone i contenuti, alla giurisprudenza di questa stessa corte regolatrice che, con la pronuncia n. 5842 del 2010, ha affermato, in argomento, che la mancata trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto dalle direttive comunitarie 75/362/CEE e 82/76/CEE - non autoesecutive in quanto, pur prevedendo lo specifico obbligo di retribuire adeguatamente la formazione del medico specializzando, non consentivano l'identificazione del debitore e la quantificazione del compenso dovuto - fa sorgere il diritto degli interessati al risarcimento dei danni, tra i quali devono comprendersi non solo quelli conseguenti all'inidoneità del diploma di specializzazione (conseguito secondo la previgente normativa) al riconoscimento negli altri Stati membri e al suo minor valore sul piano interno ai fini dei concorsi per l'accesso ai profili professionali, ma anche quelli connessi alla mancata percezione della remunerazione adeguata da parte del medico specializzando.

Al giudice del rinvio, pertanto, è demandato il compito di quantificare tale, peculiare diritto indennitario/(para)risarcitorio spettante al medico specializzando, quantificazione che non potrà che avvenire sul piano equitativo, secondo canoni di parità di trattamento per situazioni analoghe già compiutamente e motivatamente enucleati, quanto all'applicazione della relativa regola equitativa, da questa corte con la sentenza n. 12408 del 2011 in tema di liquidazione del danno non patrimoniale. Parametro di riferimento per il giudice territoriale sarà, pertanto, costituito dalle indicazioni contenute nella L. 19 ottobre 1999, n. 370, con la quale lo Stato italiano ha ritenuto di procedere ad un sostanziale atto di adempimento parziale soggettivo nei confronti di tutte le categorie astratte in relazione alle quali, dopo il 31 dicembre 1982, si erano potute verificare le condizioni fattuali idonee a dare luogo all'acquisizione dei diritti previsti dalle direttive comunitarie, e che non risultavano considerate dal D.Lgs. del 1991. Non possono trovare, di converso, accoglimento le residue censure mosse da tutti i ricorrenti, principali e incidentali, alla sentenza della corte romana.

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

Non il primo motivo del ricorso Pi.. (che evoca una imprevedibile imprescrittibilità del diritto vantato dai medici specializzandi), essendo lo stesso assorbito in conseguenza dell'accoglimento del secondo motivo di censura, assorbimento che va del pari dichiarato con riferimento al terzo e quarto motivo del ricorso stesso (volti ad invocare la rimessione della *qaestio iuris* in discorso alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia). Vanno de pari rigettati il primo e il sesto del ricorso incidentale avverso il ricorso Pi.., e i due motivi (del tutto analoghi) del ricorso incidentale Bellezza, atteso che la qualificazione della domanda, sì come operata dal giudice del merito, appare del tutto immune dalle censure mosse dall'Avvocatura dello Stato in questa sede, poiché essa si fonda sui medesimi fatti generatori del danno lamentato dai medici. Del pari non può trovare accoglimento la censura mossa alla sentenza impugnata con il quarto e quinto motivo del medesimo ricorso incidentale Pi.. nella parte in cui - si sostiene - il giudice del merito non avrebbe accolto l'eccezione di mancata prova, da parte della odierna contro ricorrente, delle modalità di svolgimento dell'attività formativa in ottemperanza ai contenuti minimi self executing delle Direttive, concernenti l'accesso, la durata, il modo il luogo e i controlli della formazione specialistica, alla luce del secondo "considerando" della direttiva 75/363. La corte territoriale, difatti, ha, in proposito, correttamente applicato la giurisprudenza di questa corte regolatrice nella parte in cui osserva, da un canto (in consonanza con il dictum di cui a Cass. 6427/08), osserva come l'impossibilità di frequentazione di una scuola di specializzazione in conformità della direttiva fosse conseguenza dell'inadempimento del legislatore italiano - non senza considerare, ancora, che la pronuncia poc'anzi ricordata (proprio al fine di ricondurre a diritto e a ragionevole equilibrio funzionale situazioni meritevoli di una disciplina sostanziale diacronicamente analoga) ha già avuto modo di precisare come la circostanza pacifica che i medici avessero, nel periodo di ritardata attuazione della direttiva, frequentato le scuole di specializzazione come allora organizzate lascia presumere, quantomeno in linea teorica, che essi le avrebbero frequentate anche nel diverso regime conforme alle prescrizioni comunitarie; dall'altro (nella scia di quanto affermato da Cass. 488/09) che la controricorrente non poteva in alcun modo ritenersi onerata della prova di non aver percepito, durante il periodo di formazione, altre remunerazioni professionali ovvero di non essere titolare di altre borse di studio, trattandosi di circostanze eventualmente rilevanti a titolo di aliunde perceptum, con onere della prova a carico del soggetto inadempiente - non senza considerare ancora come, nella specie, la Cardellicchio avesse prodotto non soltanto il diploma di specializzazione, ma altresì il certificato del direttore della scuola attestante la sua ottemperanza a tutti gli obblighi di frequenza per le attività teoriche e pratiche dello statuto all'epoca vigente secondo il regolamento didattico predisposto dall'istituto universitario.

La sentenza impugnata deve essere pertanto cassata entro i limiti di cui in motivazione, con rinvio del procedimento alla corte di appello di Trieste che, in diversa composizione, provvedere anche alla disciplina delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La corte accoglie il ricorso principale, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, alla corte di appello di Trieste in altra composizione.

Così deciso in Roma, il 27 ottobre 2011.

Depositato in Cancelleria il 27 gennaio 2012

Valutazione e liquidazione Criteri equitativi

Documento pubblicato su ForoEuropeo - il portale del giurista - www.foroeuropeo.it
