

Civile Ord. Sez. 3 Num. 18344 Anno 2024

Presidente: FRASCA RAFFAELE GAETANO ANTONIO

Relatore: ROSSETTI MARCO

Data pubblicazione: 04/07/2024

**Oggetto:** specializzandi in  
medicina - danno da tardiva  
attuazione direttive comunitarie

### **ORDINANZA**

sui ricorsi nn. 30091/21 e 30884/21 proposti:

il primo

da

-) **BEGNI ANTONELLA, BELLEGRANDI FAUSTA, BENVENUTI MARCO, BERTOLINI ALESSANDRO STEFANO, BITRITTO PIETRO, BONELLI MADDALENA, PREVITALI MARIA ANGELA, BONAFINI FRANCESCO**, domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi dall'avvocato Carlo Amoruso;

- ricorrenti -

contro

-) **Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero dell'Università e della Ricerca; Ministero della Salute; Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona rispettivamente del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei ministri *pro tempore*, domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- controricorrenti -

il secondo

da

-) **BASILICO MAURO, BASSI PAOLO, BATTAGLIA CLAUDIO, BATTARRA LEONELLO, BELARDO SALVATORE, BENDINI ROBERTO, BENETTI GIAN LUCA, BENVENUTO GIUSEPPE MARINO, BERNABÉ GIUSEPPE, BERNARDI LUIGI, BERNARDO VINCENZO, BERTUZZI FIDES**,

**BETTANIN MARIA GRAZIA, BIGGI MARIANNA, BIGGI MARTINA, MORTARA BRUNA, BILLI ROBERTO, BINI ANTONIO, BODON CRISTINA, BONA STEFANO, BONAZZI FIORENZO, BONOMO ANGELO VINICIO DOMENICO, BORSARI ARRIGO, BOSISIO SERGIO, BOVO PAOLO**, domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi dall'avvocato Marco Tortorella;

- *ricorrenti* -

*contro*

-) **Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero dell'Università e della Ricerca; Ministero della Salute; Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona rispettivamente del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei ministri *pro tempore*, domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- *controricorrenti* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma 28 aprile 2021 n. 3107; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23 aprile 2024 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;

#### **FATTI DI CAUSA**

1. Tutti gli odierni ricorrenti in primo grado assunsero la veste di attori od interventori in un giudizio promosso insieme ad altri soggetti dinanzi al Tribunale di Roma nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, del Ministero della salute e del Ministero dell'economia, nel quale esposero che:

-) dopo avere conseguito la laurea in medicina, si erano iscritti ad una scuola di specializzazione;

-) durante il periodo di specializzazione non avevano percepito alcuna remunerazione o compenso da parte della scuola stessa;

-) le direttive comunitarie n. 75/362/CEE e 75/363/CEE, così come modificate dalla Direttiva 82/76/CEE, avevano imposto agli Stati membri di prevedere che ai frequentanti le scuole di specializzazione fosse corrisposta una adeguata retribuzione;

-) l'Italia aveva dato tardiva e parziale attuazione a tali direttive solo con la legge 8.8.1991 n. 257.

Conclusero pertanto chiedendo la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento del danno sofferto in conseguenza della tardiva attuazione delle suddette direttive.

2. Con sentenza 22600/17 il Tribunale rigettò la domanda.

La Corte d'appello di Roma con sentenza 28.4.2021 n. 3107 rigettò il gravame ritenendo prescritto il diritto.

3. La sentenza d'appello è stata impugnata per Cassazione dai soccombenti con due separati ricorsi, l'uno fondato su un motivo (ricorso proposto da Mauro Basilico ed altri), l'altro su sei motivi (ricorso proposto da Antonella Begni ed altri).

La Presidenza del Consiglio ha resistito ad entrambi i ricorsi con separati controricorsi.

La trattazione dei due ricorsi, con i numeri di ruolo indicati sopra, è stata fissata per entrambi nell'odierna adunanza camerale e la Corte, con separata ordinanza ha disposto, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., la riunione al primo ricorso, quello iscritto con il n.r.g. 30091/21, del ricorso iscritto al n.r.g. 30884/21.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

#### 1. Ricorso 30884/21 ("gruppo Basilico").

L'unico motivo di ricorso prospetta la questione dell'*exordium praescriptionis*, ravvisato dalla Corte d'appello nella data del 27.10.1999, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte.

1.1. Il motivo è manifestamente inammissibile ex art. 360-bis, n. 1, c.p.c., alla luce del consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui *"il diritto al risarcimento del danno da tardiva od incompleta trasposizione nell'ordinamento interno - realizzata solo con il d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 - delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, relative al compenso in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari, si prescrive (...) nel termine decennale decorrente dalla data di entrata in vigore (27 ottobre 1999) della legge 19 ottobre 1999, n. 370, il cui art. 11 ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio soltanto in favore di quanti, tra costoro,*

risultavano beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo" (così Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 6606 del 20/03/2014, Rv. 630184 - 01; nello stesso senso, *ex multis*, Sez. 3, Ordinanza n. 2958 del 31/01/2024; Sez. L, Ordinanza n. 18961 del 11/09/2020; Sez. 6 - L, Ordinanza n. 14112 del 07/07/2020; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 13281 del 1°/07/2020; Sez. 3 - , Ordinanza n. 13758 del 31/05/2018, Rv. 649044 - 01; Sez. 3 - , Sentenza n. 23199 del 15/11/2016, Rv. 642976 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 16104 del 26/06/2013, Rv. 626903 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 17868 del 31/08/2011, Rv. 619357 - 01); principi, com'è noto, risalenti alle sentenze gemelle nn. 101813, 10814, 10815 e 10816 del 2011, confermati ancora di recente dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, Sentenza n. 17619 del 31/05/2022, Rv. 664923 - 01).

1.2. L'istanza di rimessione alla Corte di giustizia formulata dai ricorrenti è manifestamente irrilevante, per le ragioni tutte già ripetutamente affermate da questa Corte, in centonovantasei fattispecie identiche e, in ben ventisei casi, su ricorsi proposti dal medesimo difensore degli odierni ricorrenti, motivazioni cui si rinvia ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c. (*ex multis*, Sez. 3, Ordinanza n. 3431 del 6/2/2024; Sez. 3, Ordinanza n. 24749 del 17/08/2023; Sez. 3, Ordinanza n. 16365 del 08/06/2023; Sez. 3, Ordinanza n. 15719 del 17/05/2022, alle cui motivazioni si può qui rinviare ex art. 118 disp. att. c.p.c.).

## 2. Ricorso n. 30091/21 ("gruppo Begni").

2.1. Il primo ed il secondo motivo possono essere esaminati congiuntamente. Col primo motivo, infatti, è prospettata la violazione dell'articolo 101, comma secondo, della Costituzione. Al di là di tale riferimento, l'illustrazione del motivo si riduce a ciò: che la Corte d'appello avrebbe violato la legge per avere erroneamente individuato il *dies a quo* di decorso del termine prescrizionale.

Col secondo motivo è censurata la sentenza d'appello nella parte in cui ha individuato l'*exordium praescriptionis* nella data del 27.10.1999.

Deducono i ricorrenti che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria non può decorrere sino a quando quella direttiva non sia pienamente ed integralmente recepita, e nel caso di specie il recepimento non poteva dirsi avvenuto nel 1999.

2.2. Ambedue i motivi sono inammissibili ex art. 360-*bis* n. 1 c.p.c., alla luce del consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui *"il diritto al risarcimento del danno da tardiva od incompleta trasposizione nell'ordinamento interno - realizzata solo con il d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 - delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, relative al compenso in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari, si prescrive (...) nel termine decennale decorrente dalla data di entrata in vigore (27 ottobre 1999) della legge 19 ottobre 1999, n. 370, il cui art. 11 ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio soltanto in favore di quanti, tra costoro, risultavano beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo"* (così Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 6606 del 20/03/2014, Rv. 630184 - 01; nello stesso senso, ex multis, Sez. 3, Ordinanza n. 2958 del 31/01/2024; Sez. L, Ordinanza n. 18961 del 11/09/2020; Sez. 6 - L, Ordinanza n. 14112 del 07/07/2020; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 13281 del 1°/07/2020; Sez. 3 - , Ordinanza n. 13758 del 31/05/2018, Rv. 649044 - 01; Sez. 3 - , Sentenza n. 23199 del 15/11/2016, Rv. 642976 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 16104 del 26/06/2013, Rv. 626903 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 17868 del 31/08/2011, Rv. 619357 - 01); principi, com'è noto, risalenti alle sentenze gemelle nn. 101813, 10814, 10815 e 10816 del 2011, confermati ancora di recente dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, Sentenza n. 17619 del 31/05/2022, Rv. 664923 - 01).

2.3. Il principio appena ricordato non solo non collide, ma anzi è puntualmente conforme all'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Emmott* (CGUE, sentenza 19.5.2011, in causa C-452/09), invocata dal ricorrente. In tale sentenza infatti si è affermato che:

(a) lo Stato inadempiente nell'attuazione di una direttiva comunitaria, se convenuto in giudizio da chi domandi il risarcimento del danno causato dalla

tardiva attuazione di quella direttiva, ben può opporre all'attore l'eccezione di prescrizione, se non fu lo Stato con il suo comportamento a causare la tardività del ricorso:

(b) l'accertamento da parte della Corte di giustizia della violazione del diritto dell'Unione europea è influente sul *dies a quo* del termine di prescrizione, allorché detta violazione è fuori di dubbio (come già ritenuto da questa Corte: Sez. 3, Sentenza n. 17868 del 31/08/2011, Rv. 619357 - 01).

E nella vicenda oggi in esame l'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di remunerare la frequentazione delle scuole di specializzazione *non era né dubitabile, né incerto*.

Come noto la (allora) Comunità Europea nel 1975 volle dettare norme uniformi per "agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di medico", e lo fece con due direttive coeve: la direttiva 75/362/CEE e la direttiva 75/363/CEE, ambedue del 16.6.1975.

La prima sancì l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere l'efficacia giuridica dei diplomi rilasciati dagli altri Stati membri per l'esercizio della professione di medico; la seconda dettò i requisiti minimi necessari affinché il suddetto riconoscimento potesse avvenire, tra i quali la durata minima del corso di laurea e la frequentazione a tempo pieno di una "formazione specializzata".

L'una e l'altra di tali direttive vennero modificate qualche anno dopo dalla Direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982.

L'art. 13 di tale ultima direttiva aggiunse alla Direttiva 75/363/CEE un "Allegato", contenente le "caratteristiche della formazione a tempo pieno (...) dei medici specialisti".

L'art. 1, comma terzo, ultimo periodo, di tale allegato sancì il principio per cui la formazione professionale "forma oggetto di una adeguata remunerazione".

La direttiva 82/76/CEE venne approvata dal Consiglio il 26.1.1982; venne notificata agli Stati membri (e quindi entrò in vigore) il 29.1.1982, e venne pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. L43 del 15.2.1982; l'art. 16 della medesima direttiva imponeva agli Stati membri di conformarvisi "entro e non oltre il 31 dicembre 1982".

Pertanto:

(a) l'ordinamento comunitario attribuì ai medici specializzandi il diritto alla retribuzione *in modo chiaro ed inequivoco* a far data dal 29.1.1982;

(b) altrettanto chiara ed inequivoca era la previsione secondo cui gli Stati membri avevano tempo sino al 31.12.1982 dello stesso anno per dare attuazione al precetto comunitario;

(c) che lo Stato italiano non avesse rispettato tale obbligo era questione non dubitabile, non discutibile, non opinabile, e risultante per di più *ictu oculi*.  
E' dunque insostenibile la tesi invocata dai ricorrenti, secondo cui *in subiecta materia* essi non avrebbero potuto sapere né di avere un diritto scaturente dall'ordinamento comunitario, né che quel diritto venne violato dallo Stato Italiano.

3. Il terzo motivo censura la statuizione con cui la Corte d'appello ha rigettato l'istanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

3.1. Il motivo è manifestamente infondato sia perché il giudice di merito ha la facoltà, ma non l'obbligo, di disporre il suddetto rinvio; sia perché comunque la suddetta istanza di rimessione è manifestamente irrilevante, per le ragioni tutte già ripetutamente affermate da questa Corte, in centonovantasei fattispecie identiche e, in ben ventisei casi, su ricorsi proposti dal medesimo difensore degli odierni ricorrenti, motivazioni cui si rinvia ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c. (ex multis, Sez. 3, Ordinanza n. 3431 del 6/2/2024; Sez. 3, Ordinanza n. 24749 del 17/08/2023; Sez. 3, Ordinanza n. 16365 del 08/06/2023; Sez. 3, Ordinanza n. 15719 del 17/05/2022).

4. Il quarto motivo lamenta la mancata compensazione delle spese ed è inammissibile in quanto investe una scelta discrezionale riservata al giudice di merito.

5. Il quinto ed il sesto motivo censurano la sentenza d'appello nella parte in cui, dichiarando prescritti i diritti azionati dagli attori, ha ritenuto assorbite le altre questioni concernenti la legittimazione passiva dei ministeri, la

legittimità dell'intervento in causa, la fondatezza della domanda di ingiustificato arricchimento.

5.1. Le suddette censure sono manifestamente inammissibili per difetto di interesse, nella parte in cui lamentano l'erroneità del giudizio di assorbimento sulle questioni preliminari di merito e pregiudiziali di rito.

Circa l'assorbimento della domanda ex art. 2041 c.c. la censura è manifestamente inammissibile del pari per difetto di interesse, poiché l'azione di danno proposta dagli attori è stata dichiarata non già inesistente, ma prescritta. Sicché, avendo gli attori a disposizione l'azione di danno ed avendola perduta, non possono invocare l'azione di ingiustificato arricchimento, la quale è preclusa quando la domanda principale sia rigettata per prescrizione o decadenza del diritto azionato o per carenza di prova del pregiudizio subito o per nullità derivante dall'illiceità del titolo contrattuale per contrasto con norme imperative o con l'ordine pubblico (Sez. U - , Sentenza n. 33954 del 05/12/2023, Rv. 669447 - 01).

6. Tutti i ricorrenti vanno condannati ai sensi dell'art. 96 c.p.c., per avere proposto una lite temeraria.

Infatti, al momento della proposizione del presente giudizio di legittimità (2021) questa Corte da 11 anni, nella sua massima espressione (le Sezioni Unite) veniva ripetendo i principi cui puntualmente si attenne la sentenza qui impugnata.

Non sarà superfluo aggiungere che ambedue i difensori degli odierni ricorrenti, al momento in cui proposero i rispettivi ricorsi, erano già risultati soccombenti in centinaia di ricorsi proposti in fattispecie identiche e fondati su motivi analoghi, e da ultimo da Sez. 3, Ordinanza n. 8691 del 2024; Sez. 1, Ordinanza n. 17741 del 21.6.2023; Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 3717 del 7.2.2023.

Il ricorso fu dunque proposto con evidente colpa grave (a petto dell'art. 360-bis n. 1 c.p.c.), se non con mala fede, e ciò giustifica la condanna ex art. 96, terzo comma, c.p.c..



Il relativo importo va stimato ex art. 1226 c.c. nella misura indicata nel dispositivo.

7. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e vanno determinate previo aumento nella misura stabilita dall'art. 4, comma 2, ultimo periodo, d.m. 55/14, e quindi come segue:

-) assumendo a base di calcolo lo scaglione di valore compreso tra 26.001 e 52.000 euro;

-) individuando quale parametro il valore minimo di euro 2.051 (applicabile *ratione temporis*, e cioè prima delle modifiche di cui al d.m. 147/22):

-) tenendo conto che non vi è stato deposito di memoria da parte della Presidenza del Consiglio;

-) aumentando il suddetto valore del 30% per ciascuno dei soccombenti successivo al primo, e del 10% per ciascuno dei soccombenti successivo al 10°, e quindi del 180% per i ricorrenti del gruppo Begni, e del 400% per gli altri.

In applicazione dei suddetti criteri i ricorrenti del "gruppo Begni" vanno condannati al pagamento di euro 5.742,8, oltre euro 2.500 ex art. 96, comma terzo, c.p.c..

I ricorrenti del "gruppo Basilico" vanno condannati al pagamento di euro 10.255, oltre euro 5.000 ex art. 96, comma terzo, c.p.c..

#### **P.q.m.**

La Corte, decidendo sui ricorsi riuniti:

(-) dichiara inammissibili ambedue i ricorsi;

(-) condanna BEGNI ANTONELLA, BELLEGRANDI FAUSTA, BENVENUTI MARCO, BERTOLINI ALESSANDRO STEFANO, BITRITTO PIETRO, BONELLI MADDALENA, PREVITALI MARIA ANGELA, BONAFINI FRANCESCO, in solido, alla rifusione in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 5.742,8, oltre spese prenotate a debito;

(-) condanna BEGNI ANTONELLA, BELLEGRANDI FAUSTA, BENVENUTI MARCO, BERTOLINI ALESSANDRO STEFANO, BITRITTO PIETRO, BONELLI

MADDALENA, PREVITALI MARIA ANGELA, BONAFINI FRANCESCO, in solido, al pagamento in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri della somma di euro 2.500 ex art. 96 c.p.c.;

(-) condanna BASILICO MAURO, BASSI PAOLO, BATTAGLIA CLAUDIO, BATTARRA LEONELLO, BELARDO SALVATORE, BENDINI ROBERTO, BENETTI GIAN LUCA, BENVENUTO GIUSEPPE MARINO, BERNABÉ GIUSEPPE, BERNARDI LUIGI, BERNARDO VINCENZO, BERTUZZI FIDES, BETTANIN MARIA GRAZIA, BIGGI MARIANNA, BIGGI MARTINA, MORTARA BRUNA, BILLI ROBERTO, BINI ANTONIO, BODON CRISTINA, BONA STEFANO, BONAZZI FIORENZO, BONOMO ANGELO VINICIO DOMENICO, BORSARI ARRIGO, BOSISIO SERGIO, BOVO PAOLO, in solido, alla rifusione in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 10.255, oltre spese prenotate a debito;

(-) condanna BASILICO MAURO, BASSI PAOLO, BATTAGLIA CLAUDIO, BATTARRA LEONELLO, BELARDO SALVATORE, BENDINI ROBERTO, BENETTI GIAN LUCA, BENVENUTO GIUSEPPE MARINO, BERNABÉ GIUSEPPE, BERNARDI LUIGI, BERNARDO VINCENZO, BERTUZZI FIDES, BETTANIN MARIA GRAZIA, BIGGI MARIANNA, BIGGI MARTINA, MORTARA BRUNA, BILLI ROBERTO, BINI ANTONIO, BODON CRISTINA, BONA STEFANO, BONAZZI FIORENZO, BONOMO ANGELO VINICIO DOMENICO, BORSARI ARRIGO, BOSISIO SERGIO, BOVO PAOLO, in solido, al pagamento in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri della somma di euro 5.000 ex art. 96 c.p.c.;

(-) ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, addì 27 febbraio 2024.

Il Presidente  
(*Raffaele Frasca*)

Corte di Cassazione - copia non ufficiale