



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2958 del 2008, proposto da:  
Ambrosio Alessandro e Pardi Lucio, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio  
Mazzotta, con domicilio eletto presso Mario Lepore in Roma, via Polibio, 15;

***contro***

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Università degli  
studi di L'Aquila, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello  
Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO - L'AQUILA n. 00678/2007, resa tra le  
parti, concernente liquidazione benefici economici per frequenza corso  
specializzazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero e dell'Università intimati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2012 il Cons. Silvia La Guardia e uditi per le parti gli avvocati Mazzotta e l'avvocato dello Stato Pisana;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.- Il presente appello investe la sentenza n. 678 del 2007 con la quale il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha respinto, ritenendo applicabile nel caso di specie ed intervenuta **la prescrizione quinquennale del diritto azionato**, la domanda degli odierni appellanti tesa alla corresponsione, per la frequentazione, dopo la laurea in medicina e chirurgia, di corsi di specializzazione in periodi compresi tra gli anni accademici 1983/84 e 1990/91, delle indennità previste dalla normativa comunitaria (direttiva 82/76/CEE) a titolo di borsa di studio ovvero di risarcimento del danno per mancato compenso, con interessi e rivalutazione.

La sentenza rileva che la pretesa afferiva ad un arco temporale compreso tra il 1983 ed il 1991 mentre il ricorso era stato proposto solamente nel marzo 2004 e che non giovava ai ricorrenti l'aver in precedenza notificato diffida al Ministero dell'università, in data 2 luglio 2001, e adito il giudice ordinario, che con sentenza depositata in data 22.1.2004 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione ravvisando quella del Tar, in quanto diffida e azione erano, comunque, intervenuti ben oltre il termine quinquennale di prescrizione applicabile nel caso di specie.

2.- **Gli appellanti contestano l'erroneità della sentenza, sostenendo debba trovare applicazione il termine decennale di prescrizione ordinaria, decorrente dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, ed insistono per l'accoglimento della domanda proposta.** Affermano che, in assenza di un quadro normativo di riferimento sufficientemente chiaro, non si può dichiarare prescritto un diritto e che spetta loro un ristoro dei danni subiti in conseguenza

della mancata applicazione delle norme comunitarie emanate a loro favore, lamentando la discriminazione subita con la normativa statale che riconosce il diritto all'indennità soltanto a favore degli iscritti alla scuola di specializzazione a decorrere dal 1992.

Si sono costituiti il Ministero dell'università e della ricerca e l'Università degli studi di L'Aquila che in memoria eccepiscono il difetto di giurisdizione e la prescrizione del diritto azionato ex art. 2947 e 2948, comma 4, cod. civ..

Anche i ricorrenti hanno dimesso memoria, insistendo nelle proprie tesi e richieste. La causa è stata posta in decisione all'udienza del 23 marzo 2012.

3.- In punto di giurisdizione, implicitamente ritenuta dal Tar, si è formato, in difetto di appello incidentale, il giudicato interno.

4.- **Quanto alla qui eccepita prescrizione quinquennale del diritto azionato, il cui rilievo costituisce l'argomento portante della sentenza impugnata e sulla cui negazione, per essere, invece, applicabile l'ordinario termine decennale, si incentra l'appello, il Collegio condivide l'impostazione seguita da Cass. Sez. Unite 17 aprile 2009, n. 9174, assurta ormai a "diritto vivente" per effetto di molteplici decisioni successive (Cass. 10 marzo 2010, n. 5842; 18 agosto 2011, n. 17350; 17 maggio 2011, n. 10813; 5 dicembre 2011, n. 2593, 9 febbraio 2012, n. 1917) nelle quali è stato ribadito che:**

a) in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto dalle direttive comunitarie (nella specie le direttive 75/362/CEE e 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 europea (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991 sul caso Francovich), il diritto degli interessati al risarcimento del danno, che va ricondotto allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura

**indennitaria.** Tale responsabilità – dovendosi considerare il comportamento omissivo dello Stato come antiggiuridico anche sul piano dell'ordinamento interno e dovendosi ricondurre ogni obbligazione nell'ambito della ripartizione di cui all'art. 1173 cod. civ. – va inquadrata nella figura della responsabilità “contrattuale” in quanto nascente non da fatto illecito di cui all'art. 2043 cod. civ. bensì dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente, sicché il diritto al risarcimento del relativo danno è soggetto all'ordinario termine decennale di prescrizione;

b) a seguito della tardiva e incompleta trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive predette, relative ai compensi in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari, realizzata solo con il d.lgs. 8 agosto 1999, n. 257, è rimasta inalterata la situazione di inadempimento dello Stato italiano in riferimento ai soggetti che avevano maturato i necessari requisiti nel periodo che va dal 1 gennaio al termine dell'anno accademico 1990-1991. La lacuna è stata parzialmente colmata con la l. 19 ottobre 1999, n. 370, art. 11 che ha riconosciuto il diritto ad una borsa di studio soltanto in favore dei beneficiari delle sentenze irrevocabili emesse dal giudice amministrativo; ne consegue che tutti gli aventi diritto ad analoghe prestazioni, ma tuttavia esclusi dal citato art. 11 hanno avuto in quel momento la ragionevole certezza che lo Stato non avrebbe più emanato altri atti di adempimento della normativa europea soprarichiamata. **Nei confronti di costoro, pertanto, la prescrizione decennale delle pretese risarcitorie comincia a decorrere dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore del menzionato art. 11 (cfr., in particolare, la richiamata Cass. 17 maggio 2011, n. 10813 e, inoltre, Cass. 29 agosto 2011, n. 17682; 31 agosto 2011, n. 17868).**

Sempre con riguardo alla prescrizione, non ignora il Collegio che con la l. 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 43, (legge di stabilità 2012) è stato disposto che “La prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da mancato

recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o di altri provvedimenti obbligatori comunitari soggiace, in ogni caso, alla disciplina di cui all'art. 2947 c.c. e decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato” e che ai sensi dell'art. 36 della stessa legge la norma è entrata in vigore il 1 gennaio 2012.

Sul punto, tuttavia, si osserva che la norma, operando solo per l'avvenire, secondo il criterio generale fissato dall'art. 12 preleggi, è irrilevante nel presente giudizio, potendo la medesima disciplinare soltanto la prescrizione di diritti insorti successivamente alla entrata in vigore e quindi riferirsi a fattispecie di mancato recepimento verificatosi dopo di essa e non a fattispecie di mancato recepimento verificatesi anteriormente (cfr., al riguardo, Cass. 9 febbraio 2012, n. 1917, che osserva come la disposizione non contenga espressioni atte a evidenziare un suo carattere retroattivo, che del resto potrebbe esporla a dubbi di costituzionalità, né a qualificarla come interpretativa).

Nel caso qui in esame, tenuto conto dell'atto interruttivo costituito dalla diffida, agli atti della produzione di primo grado, notificata il 5 luglio 2001 (cui ha fatto seguito l'attivazione del giudizio civile, indi di quello amministrativo), non risulta che l'azione, alla data di proposizione del giudizio, fosse prescritta, sia che si assuma come *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione decennale la predetta data del 27 ottobre 1999, come si reputa corretto, sia che si assumano a riferimento (secondo giurisprudenza precedente a quella citata) la data della prima pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha espressamente riconosciuto l'inadempimento dello Stato italiano in merito all'attuazione delle direttive anzidette (sentenza 25 febbraio 1999, in causa C 131/97 Carbonari) ovvero la data di pubblicazione del d.lgs. n. 257 del 1999, avutasi il 16 agosto 1999.

La questione preliminare di merito, dunque, deve essere risolta in senso opposto a quello, risultato assorbente, ritenuto dal primo giudice, e l'appello va pertanto accolto con conseguente esigenza di valutare la domanda risarcitoria.

5.- La domanda spiegata in primo grado e qui riproposta risulta fondata nei confronti del solo Ministero intimato.

Consegue, infatti, alla qualificazione del danno nei termini sopra precisati che, essendo lo Stato italiano l'unico responsabile del predetto inadempimento e dunque esclusivo legittimato passivo in senso sostanziale, non è configurabile una responsabilità neppure solidale dell'Università presso la quale la specializzazione è stata acquisita (cfr. Cass. 11 novembre 2011, n. 23568).

**La sussistenza del rivendicato diritto al ristoro del danno consistente nella mancata percezione della remunerazione corrispondente all'attività formativa in regola con la disciplina UE in relazione ai periodi di frequenza di ciascun interessato compresi tra gli anni accademici successivi al 1 gennaio 1983 (termine stabilito per il recepimento della direttiva il 31.12.1982) ed anteriori all'anno accademico 1991-1992 (primo anno di applicazione non retroattiva del d.lgs. n. 257 del 1991) e, così, per gli anni accademici dal 1983-1984 al 1990-1991 è riconosciuta dalla giurisprudenza sopra richiamata, condivisa dal Collegio, come scaturente dal riferito inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di recepimento della direttiva europea.**

In ordine alla misura del risarcimento, reputa la Sezione, in sintonia con l'avviso espresso dalla Corte di cassazione (cfr. Cass. n. 1917 del 2012 già citata), che questo debba essere parametrato all'importo riconosciuto dall'art. 11 l. n. 370 del 1999, che pone condizioni dettagliate per il riconoscimento del diritto coerenti con le corrispondenti disposizioni delle direttive n. 75/362/CEE e 82/76/CEE, e mediante il quale il legislatore ha palesato una precisa quantificazione dell'obbligo

risarcitorio da parte dello Stato suscettibile di valere anche nei confronti di coloro i quali non erano ricompresi tra i soggetti specificamente contemplati ma che versavano in condizioni analoghe, senza poter vantare un giudicato favorevole. La quantificazione del danno da tardivo recepimento della direttiva, pur se riferita solo ad alcuni soggetti, non può che assumere rilievo anche per gli altri in corrispondente situazione.

A seguito di tale esatta determinazione monetaria si è determinata, come convincentemente rilevato dalla citata sentenza n. 1917/2012, la “sostituzione dell’obbligazione risarcitoria avente natura di debito di valore, quale era stata quella dello Stato fino a quel momento, in mancanza di determinazione del suo ammontare, in un’obbligazione avente natura di debito di valuta, cioè avente ad oggetto una somma di denaro”; somma liquida ma non esigibile, con la conseguenza che, secondo le regole generali di cui agli artt. 1219 e 1224 cod. civ., gli interessi legali possono essere riconosciuti solo dall’eventuale messa in mora o, in difetto, dalla domanda giudiziale.

Nel caso di specie, pertanto, va riconosciuto l’importo annuo, previsto dal richiamato art. 11, di lire 13.000.000, pari a euro 6713,94 per ogni anno accademico di corso frequentato nell’arco temporale sopra specificato, oltre interessi legali dalla data della messa in mora di cui alla diffida rivolta al Ministero il 5 luglio 2001.

Sulla base dei dimessi certificati di data 22.04.2004 rilasciati dall’Università aquilana, gli anni predetti risultano essere per l’appellante Alessandro Ambrosio quelli dall’anno accademico 1983-1984 all’anno accademico 1986-1987 e per l’appellante Lucio Pardi quelli dall’anno accademico 1989-1990 all’anno accademico 1990-1991, con conseguente spettanza al primo della somma di € 26.855,76 ed al secondo della somma di € 13.427,88, oltre interessi legali dal 5 luglio 2001.

6.- Sussistono giuste ragioni di compensazione delle spese del doppio grado di giudizio, considerata la novità delle questioni trattate che solo di recente hanno trovato definitiva soluzione nelle pronunce della Corte di Cassazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, accoglie l'appello n. 2958 del 2008 e, in riforma della sentenza impugnata, **accoglie il ricorso di primo grado e condanna il Ministero dell'università e della ricerca a corrispondere agli appellanti le somme per ciascuno indicate in motivazione, con gli interessi legali dalla data ivi specificata.**

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Carminé Volpe, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Silvia La Guardia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/07/2012



## IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)