



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Sezioni Unite Civili - Udienza pubblica del 22 settembre 2020

R.G. N. 899/2017 (n.4 del ruolo)

Memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

Il Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Rita Sanlorenzo, designato per l'Udienza sopraindicata

O S S E R V A:

1.

Torna all'attenzione delle Sezioni Unite Civili di questa Corte la risalente questione concernente la spettanza del risarcimento del danno da tardiva attuazione della direttiva comunitaria n.82/76/CE, ai medici specializzandi che iniziarono il corso di specializzazione prima dell'anno accademico 1982/1983, ossia prima del varo della direttiva medesima. Come noto, la direttiva, approvata il 29.1982, fissava al 31.12 di quell'anno il termine ultimo per l'adozione da parte degli Stati membri della normativa di adeguamento. Lo Stato italiano però si è attivato solo con il d.lgs. n. 257 dell'8 agosto 1991.

In una prima occasione, sulla questione interpretativa riguardante l'individuazione della platea dei beneficiari di tale risarcimento, ponendosi il dubbio se la medesima dovesse ricomprendere anche coloro che al 31.12.1982 avessero già iniziato il corso, le S.U., con ordinanza interlocutoria 21 novembre 2016, n. 23581, hanno interpellato la Corte di Giustizia dell'Unione europea, chiedendo espressamente se la direttiva dovesse essere interpretata nel senso di far rientrare nel suo ambito di applicazione



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

anche le formazioni di medici specialisti già in corso e proseguite oltre la scadenza del termine per l'adeguamento della legislazione.

Con sentenza 24 gennaio 2018 (nelle cause riunite C-616/16 e C-617/16), la CGUE ha stabilito che l'art. 2 par. 1, lett. c) e l'art. 3, par. 1 e 2, nonché l'allegato della direttiva 75/363 come modificata dalla direttiva 82/76, devono essere interpretati nel senso che una remunerazione adeguata per la formazione a tempo pieno e a tempo ridotto dei medici specialisti iniziata nel corso del 1982 e proseguita fino al 1990 deve essere corrisposta per il periodo di tale formazione a partire dal 1.1.1983 e fino alla fine della stessa: *ergo*, spetta il risarcimento per inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dalla direttiva, commisurato alla frazione temporale del corso successiva alla scadenza del termine di trasposizione della direttiva a partire dalla quale si è verificato l'inadempimento, anche a coloro che iniziarono il percorso formativo "prima della scadenza, il 1° gennaio 1983, del termine di trasposizione della direttiva 82/1976" ed i cui corsi fossero proseguiti dopo questa data (§37).

Conseguentemente, le Sezioni Unite, con la sentenza n. 20384 del 2018, nel recepire le indicazioni provenienti dal Giudice Europeo, hanno affermato che il diritto al risarcimento del danno da inadempimento all'obbligo di recepimento della direttiva deve essere riconosciuto anche per l'anno accademico 82/83, ma solo a partire dal 1.1.1983 e fino alla conclusione della formazione stessa, commisurando il risarcimento alla frazione temporale successiva alla scadenza del termine di trasposizione (31.12.1982) fissato dalla direttiva, che a sua volta era entrata in vigore il 29.1.1982.

2.

L'ordinanza di rimessione della Sezione lavoro investe la questione concernente l'ampliamento del diritto al risarcimento anche agli specializzandi il cui corso di



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

formazione fosse iniziato prima del 1982 (sia pure solo per la frazione temporale successiva al 1.1.1983 e sino al termine dei corsi).

Pur considerando che la giurisprudenza di legittimità seguita alla sentenza della CGUE, ed al successivo arresto delle Sezioni Unite, si è unanimemente pronunciata in senso contrario alle relative pretese, essenzialmente sulla scorta dell'argomento per cui non poteva riconoscersi un inadempimento statale laddove il corso avesse avuto inizio prima della stessa direttiva che fissava l'obbligo relativo, la Sezione Lavoro ha rimesso nuovamente la questione a queste Sezioni Unite, innanzitutto rimarcando che dalla decisione della Corte di Giustizia non poteva univocamente trarsi un'interpretazione contenente una tale limitazione temporale ed una conseguente restrizione della platea dei beneficiari; e dunque affermando il permanere di un contrasto "non pacificamente superato alla stregua della giurisprudenza di legittimità", in particolare di quella precedente al 2018 (v. tra le altre Cass., n. 17434/2015; n. 10612/2015) che aveva escluso la presenza di limiti temporali stante il silenzio della Direttiva, e la natura giuridica di rapporto di durata da riconoscersi nei confronti del corso di formazione, rispetto al quale la norma sopravvenuta intende regolare non il suo fatto generatore, ma piuttosto il perdurare nel tempo dei suoi effetti.

La stessa ordinanza evidenzia che la rimessione si è resa necessaria anche alla luce della richiesta di rinvio pregiudiziale sollecitata dalle Difese dei medici specializzandi ricorrenti, al fine di ottenere dalla CGUE una più esaustiva interpretazione della Direttiva sulla specifica questione della riferibilità stessa anche ai medici che abbiano iniziato il corso di specializzazione anteriormente all'anno 1982/1983, sul presupposto che sul punto non sia possibile raggiungere un sufficiente grado di certezza alla stregua della decisione assunta a seguito del rinvio pregiudiziale già esperito.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

3.

Una preliminare osservazione si rende necessaria al fine di procedere alla formulazione delle conclusioni da parte di questo Ufficio.

La sentenza del 2018 di queste Sezioni Unite – pur a seguito del rinvio pregiudiziale sull’interpretazione da darsi alla Direttiva – è stata originata da un contrasto venutosi a creare all’interno della giurisprudenza di legittimità, a proposito del più generale interrogativo concernente la spettanza del diritto del risarcimento a quei medici che avessero incominciato a seguire corsi di specializzazione prima del 1.1.1983, data in cui si era perfezionato l’inadempimento dello Stato italiano, con termine comunque successivo al maturare di tale data.

E’ stata sconfessata, in sintesi, l’affermazione di principio negatoria del diritto per tutti coloro che avessero iniziato il corso prima del 1.1.1983, sul presupposto di una sostanziale unitarietà ed infrazionabilità dello stesso, che si voleva dotato di una sua completezza ciclica, non avendo peraltro previsto la Direttiva 82/76/CE alcun obbligo di adeguamento ai canoni ivi fissati (tempo pieno, esclusività, obbligo di frequenza) anche dei corsi pendenti (tra le tante, vd. Cass., n. 15198/2015; n. 14375/2015; n. 17067/2013).

L’unico inquadramento sistematico coerente con la risposta assunta nell’occasione, pur nell’incertezza determinatasi a proposito della decorrenza temporale dell’insorgere del diritto, restava e resta quello offerto dal contrario orientamento (tra cui vedi Cass., n. 10612/2015, cit.) che ha invece fondato la diversa soluzione sull’inquadramento dei corsi di specializzazione come rapporti di durata, come tali produttivi di effetti nel tempo, che non potevano essere sottratti all’applicazione delle norme sopravvenute secondo i principi che regolano la successione delle leggi nel tempo.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Posta tale premessa, è evidente che la decisione della CGUE si esprime per l'orientamento ampliativo, menzionando espressamente solo i corsi che avevano avuto inizio nel 1982, senza nulla precisare rispetto a quelli sorti precedentemente. O meglio: dopo un'affermazione di principio quanto più ampia (v. §37), secondo cui “non risulta dalla direttiva 75/363 come modificata che l'obbligo imposto agli Stati membri di procedere ad una remunerazione adeguata dei periodi di formazione a tempo pieno e a tempo ridotto come medico specialista non trovi applicazione a quelle tra tali formazioni che siano iniziate prima della scadenza, il 1° gennaio 1983, del termine di trasposizione della direttiva 82/76 e che siano proseguite dopo questa data”, la Corte europea giunge a fornire della normativa eurounitaria un'interpretazione secondo cui “qualsiasi formazione a tempo pieno, o a tempo ridotto come medico specialista iniziata nel 1982 e proseguita fino all'anno 1990 deve essere oggetto di una remunerazione adeguata...” (§38).

L'affermazione però deve essere letta innanzitutto in relazione al possibile fraintendimento della portata del quesito formulato dalla S.C., laddove (§ 26 e 39) lo stesso viene impropriamente riferito ai soli corsi iniziati nel 1982 (quando in verità la formulazione originaria di cui all'ordinanza delle S.U. non conteneva una tale delimitazione, riferibile piuttosto alla fattispecie concreta portata all'attenzione dei Giudici europei).

Se poi si esamina con attenzione la *ratio* sottesa allo specifico *decisum*, si concorda con i Giudici rimettenti che non è possibile ritenere con certezza che la scelta operata abbia il significato di escludere dal diritto al risarcimento tutti coloro che avessero iniziato il corso di formazione ante 1982: questo perché un'affermazione in termini di tale chiarezza, capace di fugare ogni dubbio sul punto, non è reperibile in nessuno dei passaggi della decisione, che anzi è mossa chiaramente dall'intento di ampliare l'ambito dei titolari del diritto, che si assume doversi individuare non in base al



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

rapporto temporale tra l'insorgere del diritto alla remunerazione adeguata con il momento genetico del rapporto costituito dall'inizio del corso, quanto piuttosto secondo l'affermazione di carattere generale di cui al § 37, che esclude che dalla direttiva 75/363 come modificata possa trarsi una qualche limitazione temporale dell'obbligo per gli Stati di procedere ad una remunerazione adeguata dei periodi di formazione come medico specialista, in particolare in relazione ai corsi iniziati prima della scadenza del 1° gennaio 1983.

In base a tali premesse non pare condivisibile pertanto l'affermazione, contenuta in alcune delle sentenze che hanno fatto seguito alla pronuncia delle Sezioni Unite del 2018, secondo cui la decisione della Corte di Giustizia UE sarebbe un *acte clair* che non richiede ulteriore precisazione. L'interpretazione ivi fornita muove infatti dalla constatazione dell'assenza di ogni limitazione della platea dei beneficiari da parte della direttiva, per sfociare poi nella attribuzione del diritto al risarcimento a partire dal momento dell'inadempimento statale, a decorrere dal 1° gennaio 1983. Nessun riferimento viene operato al momento dell'insorgere dell'obbligo per gli stati di introdurre una retribuzione adeguata, a cui invece guardano le decisioni di questa Corte successive al 2018 per giustificare l'esclusione degli specializzandi il cui corso aveva avuto inizio prima del 1982: anche perché (e l'aporia diventa davvero insuperabile) la direttiva è stata varata il 29 di gennaio del mese di quell'anno, data alla quale non vi è alcun riferimento nell'arresto del Giudici europei, così come, d'altronde, nessun cenno è svolto a quello del fatto in sé dell'approvazione della direttiva medesima.

Come è noto, le decisioni di legittimità che hanno affrontato il punto dello scarto temporale tra la data indicata dalla decisione della CGUE (1.1.1982) e quella invece del varo della direttiva, lo hanno variamente superato, con ragionamenti anche di tipo induttivo che si riferiscono alla brevità dell'intervallo e dunque all'astratta possibilità



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

di un adeguamento alle indicazioni contenute nella direttiva medesima per attribuire ai corsi i caratteri richiesti per fondare il diritto alla retribuzione (che in pratica, si riducono a quelli della esclusività e dell'effettiva frequenza). Ma a parere di questo Ufficio, la necessità di ricorrere a ipotesi obbiettivamente non supportate da riscontri fattuali di tipo oggettivo, per giustificare una discrasia così evidente tra l'enunciato della sentenza e le ricadute che se ne vogliono trarre, rappresenta di per sé la dimostrazione della seria possibilità di un equivoco di fondo tale da tradire il significato stesso della decisione dei Giudici europei.

L'orientamento formatosi insiste, peraltro, nel porre nel nulla la considerazione del principio generale secondo il quale in un rapporto di durata, quale quello intercorso con gli specializzandi, la legge sopravvenuta è destinata a regolare gli effetti che ancora permangono in corso di durata, allorquando, come nel caso di specie, non è il fatto generatore del rapporto ad essere stato l'obbiettivo dell'intervento regolatore: tale principio è anzi stato ribadito dal precedente intervento della CGUE, e dunque è più che fondato il dubbio che esso possa trovare applicazione in un ambito solo temporalmente diverso.

Pertanto, in applicazione del principio cosiddetto dell'"*atto chiaro*" in virtù del quale il solo caso in cui il Giudice di ultima istanza è sollevato dall'obbligo del rinvio pregiudiziale è quello dell'inesistenza di un possibile dubbio interpretativo, posto che tale dubbio, per quanto sopra esposto, è invece di chiara evidenza, si impone conseguentemente il disporre un ulteriore rinvio pregiudiziale che specificamente interPELLI la Corte unionale sulla effettiva ricomprensione nella platea degli aventi diritto al risarcimento (ovviamente per il periodo di frequenza successivo al 1.1.1983 e sino al termine) anche dei medici specializzandi che iniziarono i corsi in data anteriore al 1.1.1982.

In tal senso sono le conclusioni di questo Ufficio.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

P. Q. M.

Visto l'art. 378 c.p.c.;

Chiede che le Sezioni Unite di questa Corte dispongano il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea della questione concernente l'ambito di estensione temporale del diritto al risarcimento per mancata trasposizione da parte dello Stato italiano della direttiva n. 82/76, anche ai medici specializzandi che iniziarono il corso di formazione in data anteriore al 1.1.1982.

Roma, 14.9.2020

Il Sostituto P.G.

Rita SANLORENZO