



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**TERZA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Illustrissimi Signori Magistrati:

dott. Raffaele Frasca - Presidente

dott. Enrico Scoditti - Consigliere

dott. Marco Rossetti - Consigliere

dott.ssa Anna Moscarini - Consigliere

dott. Paolo Spaziani - Consigliere

**Oggetto:** danno da tardiva attuazione di direttiva comunitaria - termine di prescrizione applicabile - regime introdotto dall'art. 4, comma 43, l. 183/11 - applicabilità - criteri.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso n. 8826/20 proposto da:

-) **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- *ricorrente* -

*contro*

-) **Ansalone Raffaele, Avolio Annunziatina, Di Martino Patrizia, Mazzarella Francesco, Pacifico Antonella, Pennucci Bernardino**, tutti domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi dall'avvocato Carmela Trotta;

- *controricorrenti* -

*nonché da*

-) **Gizzi Maria Olimpia, Fiorillo Alfonso, Pizzonia Gabriella**, tutti domiciliati *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difesi dall'avvocato Carmela Trotta;

- *ricorrenti incidentali* -

*contro*

-) **Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, in persona rispettivamente del Presidente del Consiglio e del Ministro *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 ottobre 2019 n. 6525;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18 ottobre  
2023 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;

### **FATTI DI CAUSA**

1. Nel 2016 Patrizia Longoni ed altri soggetti, tutti laureati in medicina ed in possesso di diploma di specializzazione *post lauream*, convennero dinanzi al Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'istruzione, chiedendone la condanna al risarcimento del danno per tardiva attuazione delle Direttive 75/362 e 75/363.

2. Nel giudizio intervennero volontariamente:

- ) Ansalone Raffaele;
- ) Avolio Annunziatina;
- ) Di Martino Patrizia;
- ) Fiorillo Alfonso;
- ) Gizzi Maria Olimpia;
- ) Maresca Gennaro;
- ) Mazzarella Francesco;
- ) Pacifico Antonella;
- ) Pennucci Bernardino;
- ) Pizzonia Gabriella;

formulando identica domanda.

3. Con sentenza 22.5.2019 n. 10818 il Tribunale (per quanto ancora rileva), previa separazione delle domande principali da quelle proposte dagli interventori:

- ) ritenne ammissibile l'intervento;
- ) accolse la domanda proposta da Ansalone Raffaele, Avolio Annunziatina, Di Martino Patrizia, Mazzarella Francesco, Pacifico Antonella, Pennucci Bernardino;
- ) rigettò le domande proposte da Fiorillo Alfonso, Gizzi Maria Olimpia e Pizzonia Gabriella, per difetto di allegazione e prova della *equipollenza*





tra le specializzazioni da essi conseguite (rispettivamente, medicina legale, medicina dello sport e patologia della riproduzione umana) e quelle previste dalle Direttive 75/363 e 75/362;

-) rigettò la domanda proposta da Gennaro Maresca, ritenendo prescritto il diritto.

4. La sentenza fu appellata in via principale dalle Amministrazioni convenute ed in via incidentale da Fiorillo Alfonso, Gizzi Maria Olimpia, Maresca Gennaro e Pizzonia Gabriella.

5. Con sentenza 28.10.2019 n. 6525 la Corte d'appello di Roma:

-) accolse l'appello di Gennaro Maresca, escludendo che il suo diritto fosse prescritto, come invece aveva ritenuto il Tribunale;

-) rigettò il gravame della Presidenza del Consiglio nella parte in cui contestava l'ammissibilità ex art. 105 c.p.c. dell'intervento in causa;

-) rigettò il gravame della Presidenza del Consiglio nella parte in cui sosteneva che si sarebbe dovuto applicare al caso di specie il termine di prescrizione quinquennale, ai sensi dell'art. 4, comma 43, l. 12.11.2011 n. 183;

-) rigettò il gravame proposto da Fiorillo Alfonso, Gizzi Maria Olimpia e Pizzonia Gabriella, ribadendo il difetto di allegazione e prova degli elementi idonei a dimostrare l'*equipollenza* della specializzazioni da essi conseguite con quelle elencate dalle Direttive comunitarie.

6. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione dalla Presidenza del Consiglio in via principale, con ricorso fondato su due motivi. Il ricorso è stato proposto nei soli confronti di:

- ) Ansalone Raffaele;
- ) Avolio Annunziata;
- ) Di Martino Patrizia;
- ) Mazzarella Francesco;
- ) Pacifico Antonella;
- ) Pennucci Bernardino;





i quali hanno resistito tutti con controricorso.

7. La sentenza d'appello è stata impugnata con ricorso successivo (da qualificare quindi come incidentale) anche da Fiorillo Alfonso, Gizzi Maria Olimpia e Pizzonia Gabriella.

A tale impugnazione la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'istruzione hanno resistito con controricorso.

La trattazione è stata fissata ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. c.p.c.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

#### 1. Primo motivo del ricorso principale (Presidenza del Consiglio):

Col primo motivo la Presidenza del Consiglio lamenta la violazione dell'art. 105 c.p.c..

Sostiene che non esisteva alcuna connessione *oggettiva* tra la domanda proposta da Patrizia Longoni con l'atto introduttivo del giudizio di primo grado e quella proposta dagli interventori.

Sostiene che le due domande non avevano lo stesso oggetto e non dipendevano dallo stesso titolo: infatti ciascuno degli attori e degli interventori aveva domandato il risarcimento del danno subito *in proprio* per effetto della tardiva attuazione delle Direttive comunitarie. Di conseguenza mancava il presupposto richiesto dalla legge per potere intervenire in un giudizio pendente tra altri soggetti.

#### 1.1. Il motivo è infondato.

In identica fattispecie questa Corte ha già stabilito, con ampia motivazione, che tra due domande, l'una proposta dall'attore, l'altra dall'interventore, aventi entrambe ad oggetto il risarcimento del danno da tardiva attuazione delle Direttive 75/362 e 75/363, sussiste un rapporto di connessione per riconducibilità dei rispettivi diritti a fattispecie costitutive che presentano comunanza parziale per il titolo, cioè presentano un fatto costitutivo comune, sicché i diritti fatti valere sono accomunati dalla "*dipendenza dal titolo*" dedotto nel processo con la domanda originaria, ai sensi dell'art. 105 c.p.c. (Sez. 3 - , Ordinanza n. 11085 del 10/06/2020, Rv. 658095 - 01).





Infatti in ambedue i casi è identico il fatto costitutivo del diritto fatto valere dall'attore e dall'interventore, rappresentato dall'inadempimento dello Stato italiano agli obblighi imposti alle suddette Direttive, il quale ha determinato effetti lesivi generalizzati nei confronti dell'intera platea dei medici con riguardo ai quali quelle direttive avrebbero dovuto essere adempiute.

Sicché, essendo quell'inadempimento immediatamente lesivo della posizione di ogni medico privato del diritto all'adeguata remunerazione, tutti i medici senza necessità del verificarsi di altri fatti, divennero soggetti lesi dal suddetto inadempimento.

Di conseguenza tra le domande avanzate da ciascuno di essi si è determinata, una situazione di connessione per dipendenza dal titolo, come richiesto dall'art. 105 cod. proc. civ..

Tali principi, ancora di recente, sono stati ribaditi da Sez. 3, Ordinanza n. 19537 del 10.7.2023 (in motivazione, § 1.1); nonché (sia pure in differente fattispecie) da Sez. 3, Ordinanza n. 4912 del 16.2.2023.

Inoltre, erano stati affermati già da Sez. 3, Ordinanza n. 12102 del 22.6.2020, la quale ebbe a disattendere la prospettazione del giudice di merito che aveva inquadrato nella nozione di cui alla parte finale del primo comma dell'art. 103 c.p.c. – quella basata sulla c.d. mera connessione per identità di questioni - la tipologia della relazione fra la causa principale di medici che avevano esercitato il diritto risarcitorio per l'inadempimento delle direttive e quella introdotta da numerosi medici interventori che lo avevano fatto valere a loro volta.

## 2. Secondo motivo del ricorso principale (Presidenza del Consiglio).

Il secondo motivo di ricorso concerne la sola posizione di Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci. La Presidenza del Consiglio, infatti, non ha proposto impugnazione nei confronti di Gennaro Maresca, rispetto al quale questa Corte rileva l'avvenuta formazione del giudicato interno, e conseguentemente la superfluità di provvedere ai sensi dell'art. 332 c.p.c..

2.1. Col secondo motivo del ricorso principale la Presidenza del Consiglio censura la sentenza d'appello nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di





prescrizione del credito vantato (dai soli) Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci.

Deduce che la Corte territoriale avrebbe dovuto applicare il termine di prescrizione quinquennale, e non decennale, giusta la previsione dell'art. 4, comma 43, l. 183/11.

Afferma che questa norma, prevedendo che il diritto al risarcimento del danno da tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria si prescriva in cinque anni, ha dettato una regola sì irretroattiva, ma applicabile comunque ai termini già in corso al momento della sua entrata in vigore, ed a partire da tale momento in poi.

La Presidenza del Consiglio ne trae la conclusione che dal 1° gennaio 2012, data di entrata in vigore della l. 183/11, ha iniziato a decorrere un termine prescrizionale di cinque anni, ormai spirato alla data dell'intervento (29.3.2017).

#### 2.1. Il motivo è fondato.

La prescrizione del diritto al risarcimento del danno causato dallo Stato a causa della tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria fino a dieci anni fa non era disciplinata da alcuna norma espressa.

Nel silenzio della legge la giurisprudenza di questa Corte si orientò a ritenere che a quel diritto dovesse applicarsi il termine di prescrizione decennale.

L'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, infatti, deve avvenire per mezzo d'una legge: ma la scelta del Parlamento di adottare o non adottare una legge, così come lo stabilire quale contenuto darle, sono atti politici. Essi sono perciò liberi nel fine ed insuscettibili di essere qualificati come "dolosi" o "colposi" (Sez. 3, Sentenza n. 4915 del 01/04/2003).

Se ne trasse la conclusione che la mancata o tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria non può equipararsi ad un "fatto illecito" ai sensi dell'art. 2043 c.c., e che di conseguenza l'obbligazione dello stato di risarcire il danno causato dalla tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria andasse equiparata *"all'inadempimento di un'obbligazione ex lege (di natura indennitaria), riconducibile come tale all'area della responsabilità contrattuale"* (così Sez. U, Sentenza n. 9147 del 17/04/2009, la quale





compose in tal guisa i precedenti contrasti giurisprudenziali, ed i cui principi sono stati costantemente ribaditi e resi coerenti dalle sentenze di questa Sezione nn. 10813, 10814, 10815 e 10816 del 2011 e, quindi, dalla costante giurisprudenza successiva: da ultimo, *ex aliis*, Sez. 1, Ordinanza n. 17936 del 22.6.2023).

Inquadrato il c.d. "illecito comunitario" nell'area della responsabilità contrattuale, ne discese l'applicazione, al credito vantato da quanti avessero subito danno per effetto dell'inerzia del legislatore, del termine decennale di prescrizione.

2.2. A disciplinare la materia intervenne in seguito l'art. 4, comma 43, della l. 12/11/2011 n. 183 (legge di stabilità per il 2012), il quale stabilì che *"la prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da mancato recepimento nell'ordinamento dello Stato di direttive o altri provvedimenti obbligatori comunitari soggiace, in ogni caso, alla disciplina di cui all'articolo 2947 del codice civile 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"*.

L'art. 4, comma 43, della l. 183/11 fu dunque una norma che *abbreviò* il termine di prescrizione precedentemente ritenuto applicabile.

2.3. Gli effetti di una legge che abbrevi un termine di prescrizione sono disciplinati dall'art. 252, comma primo, disp. att. c.c..

Questa norma, sebbene dettata per disciplinare gli effetti dei nuovi termini di prescrizione introdotti dal codice civile, è stata ritenuta espressione di un principio generale (applicabile dunque a qualunque ipotesi di *ius superveniens* che abbrevi un termine di prescrizione) sia dalla Corte costituzionale (Corte cost., 3.2.1994 n. 20), sia dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, Sentenza n. 6173 del 07/03/2008).

2.4. L'art. 252, comma primo, disp. att. c.c., così come interpretato dalle decisioni appena ricordate, detta due regole.





La prima regola è che quando una nuova legge stabilisca un termine di prescrizione più breve di quello previsto dalle leggi anteriori, il nuovo termine si applica anche all'esercizio dei diritti sorti anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge, con decorrenza dall'entrata in vigore di quest'ultima.

La seconda regola, che pone un'eccezione alla prima, è che il termine di prescrizione introdotto dalla legge posteriore non s'applica, se ha per effetto di prolungare la scadenza del termine previgente già in corso.

L'art. 252 disp. att. c.c., in definitiva, fissa il principio per cui dall'entrata in vigore d'una legge abbreviatrice d'un termine di prescrizione in corso, s'applicherà *il minor termine* tra quello nuovo e quel che residua del termine originario.

Naturalmente, come si dirà di seguito, l'applicazione della norma suppone che un termine di prescrizione del diritto sia, al momento dell'entrata in vigore della nuova norma, *in corso*.

2.5. La regola dettata dall'art. 252 disp. att. c.c. consente dunque di prefigurare più specificamente quattro ipotesi.

La prima eventualità è che il termine di prescrizione sia spirato prima dell'entrata in vigore della nuova legge che lo abbia abbreviato: in tal caso ovviamente non si pone alcuna questione di successione di legge nel tempo, dal momento che la legge posteriore non potrebbe far rivivere diritti già estinti.

2.6. La seconda eventualità è che la nuova legge stabilisca un termine di prescrizione che, calcolato a decorrere dalla sua entrata in vigore, accorci il periodo di durata (residuo) della prescrizione di cui il creditore avrebbe beneficiato secondo la legge previgente in base al termine di prescrizione da essa stabilito.

Esempio: il nuovo termine di prescrizione è di cinque anni, il vecchio termine era di dieci, ma al momento dell'entrata in vigore della nuova norma ne erano decorsi solo tre, sicché rimaneva da decorrere un termine superiore a cinque anni.







In tal caso il credito si prescriverà non più nel (residuo maggiore) termine originario, ma nel minor termine previsto dalla nuova norma, che inizierà a decorrere *ex novo* dall'entrata in vigore di quest'ultima.

2.6.1. Affine a questa ipotesi è quella in cui il creditore, in prossimità della scadenza del termine di prescrizione, ma prima dell'entrata in vigore della legge che lo abbrevierà, ne interrompa il corso, facendolo così decorrere *ex novo*.

Esempio: il titolare di un diritto soggetto a prescrizione decennale ne interrompe il corso un giorno prima dell'entrata in vigore d'una legge che riduca quel termine a cinque anni: anche in tal caso, come nel precedente, quel diritto resterà soggetto al nuovo e più breve termine di prescrizione.

2.7. La terza eventualità è che al momento di entrata in vigore della legge abbreviatrice del previgente termine di prescrizione, mancasse allo spirare di quest'ultimo un arco di tempo minore rispetto al(l'intero) nuovo termine introdotto dal *ius superveniens*, calcolato con decorrenza dall'entrata in vigore della nuova legge.

In tal caso il credito si prescriverà nel termine originario, e resterà insensibile al *jus superveniens*.

L'esempio pertinente è quello opposto al precedente: il nuovo termine è di cinque anni, il vecchio termine era di dieci, ma al momento dell'entrata in vigore della nuova norma rimanevano da decorrere meno di cinque anni.

2.8. La quarta eventualità è che, dopo l'entrata in vigore della legge abbreviatrice del termine di prescrizione, ma prima che sia spirato il termine applicabile secondo quanto indicato ai precedenti §§ 2.6 e 2.7 (ovvero il minor termine tra quello nuovo e quello originario residuo), il creditore interrompa la prescrizione.

In tal caso si applicherà il nuovo termine, con decorrenza non dall'entrata in vigore della legge di riforma, ma dal compimento dell'atto interruttivo.





2.9. Esula dall'oggetto del presente giudizio, e non è quindi mestieri occuparsene, lo stabilire se le regole appena elencate debbano applicarsi quando la nuova legge allunghi, anziché accorciare, il termine di prescrizione in corso.

2.10. I principi sin qui esposti sono già stati ripetutamente applicati da questa Corte in molti casi in cui una legge posteriore abbreviò un termine di decadenza o di prescrizione previgente, ed in particolare da:

-) Sez. U, Sentenza n. 6173 del 07/03/2008, in merito all'applicabilità della norma che ridusse da 10 a 5 anni il termine di prescrizione del credito dell'INPS per contributi previdenziali;

-) Sez. U, Sentenza n. 15352 del 22/07/2015, in merito all'applicabilità della norma che introdusse un termine di decadenza triennale al diritto all'indennizzo spettanti ai soggetti emotrasfusi con sangue infetto (nella motivazione di tale sentenza si legge, in particolare, che *"in materia di prescrizione (...) l'entrata in vigore di una nuova normativa che introduce un termine che prima non era previsto, [si deve] ritenere applicabile anche a coloro che già si trovavano nella situazione prevista dalla legge per esercitare il diritto ora sottoposto a decadenza, con l'unica differenza, che la decorrenza del termine inizia con l'entrata in vigore della legge che lo ha introdotto"*);

-) Sez. L, Ordinanza n. 19173 del 6.7.2023, in tema di abbreviazione del termine di decadenza dei lavoratori dall'opposizione alla cessione del rapporto di lavoro in caso di cessione di ramo d'azienda (ad essa sono conformi Sez. L, Ordinanza n. 15651 del 5.6.2023; Sez. L, Sentenza n. 32165 del 5.11.2021; Sez. L, Sentenza n. 22820 del 12.8.2021);

-) Sez. L, Sentenza n. 17430 del 17.6.2021, in tema di abbreviazione del termine di decadenza per la richiesta di riliquidazione del supplemento di pensione di quiescenza;

-) Sez. L, Sentenza n. 33553 del 15.11.2022, in tema di abbreviazione del termine di decadenza per richiedere all'INPS le prestazioni di invalidità civile;





-) Sez. L, Ordinanza n. 3166 del 2.2.2022, in tema di abbreviazione del termine di decadenza per richiedere all'INPS gli interessi sulle prestazioni già erogate;

-) Sez. 3, Sentenza n. 15315 del 6.6.2019, sull'introduzione del termine annuale di decadenza (in sostituzione della prescrizione decennale) per mettere in esecuzione l'ordinanza di assegnazione pronunciata dal giudice dell'esecuzione a favore del creditore esecutante nel pignoramento presso terzi in danno della pubblica amministrazione e di enti previdenziali;

-) Sez. L, Sentenza n. 23893 del 2.10.2018, in tema di abbreviazione del termine di impugnazione del licenziamento;

-) Sez. 1, Sentenza n. 6705 del 19/03/2010, in tema di introduzione del nuovo termine di 30 giorni ai fini della proposizione del ricorso per cassazione, dall'art. 18, quattordicesimo comma, della legge fall., come riformato dal d.lgs. n. 169 del 2007.

2.11. Così ricostruito il quadro normativo, deve ora stabilirsi se i principi appena esposti si applichino anche alla previsione contenuta nell'art. 4, comma 43, l. 183/11.

La risposta deve essere affermativa.

L'art. 4, comma 43, l. cit., stabilisce che al credito risarcitorio scaturente da un c.d. "illecito comunitario" si applica "la disciplina di cui all'articolo 2947 del codice civile".

Tale espressione potrebbe far supporre che il legislatore abbia inteso con la norma suddetta non già modificare il termine di prescrizione, ma qualificare *ope legis* come "extracontrattuale" l'azione di condanna proposta dal danneggiato, con conseguente inapplicabilità della norma alle azioni scaturenti da fatti avvenuti prima della sua entrata in vigore.

Quest'interpretazione tuttavia non è sostenibile, per due ragioni.

2.11.1. La prima ragione è che il termine di prescrizione di cui all'art. 2947 c.c., secondo la previsione legale, si deve applicare "in ogni caso": espressione, quest'ultima, la quale per la sua chiarezza non consente dubbi sul fatto che la nuova disciplina della prescrizione prescinde da una diversa





qualificazione *in iure* del diritto, e si oppone alla suggestione che l'individuazione della prescrizione del credito da responsabilità extracontrattuale abbia implicato l'intenzione del legislatore di ricostruire il diritto di cui trattasi diversamente.

La seconda e decisiva ragione è che la qualifica di "contrattuale" dell'azione di danno da mancata attuazione d'una direttiva comunitaria (nel senso di "scaturente da un obbligo preesistente", come chiarito da Sez. 3, Sentenza n. 10813 del 17/05/2011, al § 3.4 dei "Motivi della decisione") è, sul piano del diritto nazionale, imposta dai principi di effettività dell'ordinamento comunitario e di necessario adattamento ad esso dell'ordinamento interno. Pertanto, se si interpretasse l'art. 4, comma 43, cit., nel senso che esso abbia per legge inteso qualificare come extracontrattuale l'azione di danno da "illecito comunitario", tale interpretazione condurrebbe ad esiti contrastanti col diritto comunitario.

L'illecito aquiliano, infatti, presuppone il dolo o la colpa, che per quanto già detto sono inconcepibili rispetto alle scelte d'un corpo legislativo (cfr. Corte giust. CE, 5 marzo 1996, in causa C-46/93, *Brasserie du Pêcheur*; nonché Sez. III, 10813/11, cit.).

2.12. La conclusione appena esposta non si pone in contrasto con i precedenti di questa Corte richiamati dalla sentenza impugnata e dai controricorrenti. E' vero, infatti, che in alcune decisioni di questa Corte si è affermato che l'art. 4, comma 43, della l. 183/11 "opera solo per l'avvenire" e si applica ai fatti illeciti successivi al 2012.

Non è men vero, tuttavia, che tali principi furono affermati solo *obiter dictum*, ed in sentenze che avevano ad oggetto giudizi introdotti *prima* dell'entrata in vigore della legge suddetta, il che evidenzia il carattere del tutto relativo dell'operare solo per l'avvenire.

Tanto si coglie proprio a partire dalle due decisioni "capostipiti" dell'esegesi fino ad ora proposta quanto alla norma dell'art. 4, comma 43, cioè Sez. L, Sentenza n. 1850 del 08/02/2012, e Sez. 3, Sentenza n. 1917 del 09/02/2012.





Particolarmente in quest'ultima decisione l'iniziale affermazione dell'operare solo per l'avvenire risulta poi stemperata e spiegata con riferimento alla decisiva circostanza che i diritti di cui si discuteva erano già stati esercitati ed erano oggetto di giudizi pendenti, tanto che la decisione ebbe ad interrogarsi pure sulla rilevanza del criterio esegetico somministrato dall'art. 252 per confermare l'immunità della situazioni pendenti in giudizio alla data di entrata in vigore della nuova norma dal suo disposto. Si rinvia all'uopo ai paragrafi 6.5. e ss. della motivazione della sentenza e particolarmente al paragrafo 6.5.4.

Poiché l'introduzione del giudizio aveva sospeso il corso dei termini di prescrizione, nei casi decisi dalle sentenze appena ricordate fu inappuntabile l'affermazione di inapplicabilità della legge 183/11 e si spiegava in quel senso l'affermazione che la nuova norma provvedesse solo per l'avvenire: i giudizi pendenti restarono indifferenti all'intervento di quella legge ed è questo il senso della ricordata giurisprudenza, per come particolarmente esplicitata a partire dalle citate sentenze del 2012.

2.13. Le numerose successive decisioni, nelle quali pure è stata affermata (tralatziamente) l'inapplicabilità dell'art. 4, comma 43, l. 183/11 ai fatti avvenuti prima del 2012 trovano spiegazione allora nel senso e con il limite appena indicato: si trattava sempre di decisioni aventi ad oggetto casi in cui il giudizio era iniziato in primo grado ben prima del 2012, e dunque prima dell'entrata in vigore della l. 183/11.

E' il caso di Sez. 3, Sentenza n. 16662 del 9.8.2016; Sez. 3, Sentenza n. 16661 del 9.8.2016; Sez. L, Sentenza n. 12346 del 15.6.2016; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 9500 del 10.5.2016; Sez. 6 - 3, Sentenza n. 2128 del 3.2.2016; Sez. 6 - 3, Sentenza n. 24075 del 25.11.2015; Sez. 6 - 3, Sentenza n. 14379 del 25.6.2014; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 8508 del 11.4.2014; Sez. L, Sentenza n. 22074 del 26.9.2013.

Nei casi esaminati da tutte le decisioni appena elencate, al contrario della presente fattispecie, il giudizio di risarcimento era stato introdotto in primo grado prima dell'entrata in vigore della l. 183/11, con la conseguenza che in





nessun caso questa legge sarebbe stata applicabile, quale che fosse stata l'interpretazione di essa che si fosse voluta seguire.

Ben diverso è il presente caso, nel quale Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci formularono la loro domanda in primo grado (intervenendo nel processo già pendente tra altre parti) e dunque esercitarono il diritto il 29.3.2017, e dunque quando la legge 183/11 era ormai già vigente.

2.14. *Ad abundantiam*, reputa utile il Collegio aggiungere che applicare ai diritti precedentemente sorti il più breve termine di prescrizione introdotto da una nuova legge, con decorrenza dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, non significa affatto applicare quest'ultima retroattivamente.

Sia perché tale regola, come già detto, è imposta dall'art. 252 disp. att. c.p.c.; sia perché una legge di modifica del termine di prescrizione potrebbe dirsi retroattiva solo in un caso: se dichiarasse prescritti diritti ancora in corso al momento della sua introduzione; oppure se comportasse la reviviscenza di diritti già prescritti. Ma non è questo il caso della l. 183/11.

Il principio di irretroattività della legge (art. 11 disp. prel. c.c.) preclude alla legge successiva di disciplinare il fatto o l'atto generatore d'un rapporto generatore già avvenuto o compiuto prima dell'entrata in vigore di esso, ma non di disciplinare gli effetti non esauriti di un rapporto giuridico sorto anteriormente, secondo la nota teoria dei *facta preterita* (così Sez. 3, Sentenza n. 3231 del 03/04/1987, con ampia e limpida motivazione; nello stesso senso, tra le più recenti, Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 32027 del 5.11.2021; Sez. L, Sentenza n. 20680 del 13.10.2016).

E le norme sulla prescrizione rientrano tra quelle che disciplinano non il fatto costitutivo, bensì gli effetti di esso; pertanto, esse si applicano anche ai rapporti giuridici sorti anteriormente purché ancora pendenti, per tali intendendosi quelli nei quali non siano decorsi i termini di prescrizione previsti dalla legge precedente.

Infatti la norma che stabilisce la durata del termine di prescrizione di un diritto è, rispetto alle norme previgenti, norma sopravvenuta che disciplina non il fatto costitutivo di quel diritto, ma il termine di durata del suo possibile esercizio.





Essa quindi incide sulla possibilità dell'esercizio d'un diritto già sorto, esercizio che costituisce un fatto successivo alla sua entrata in vigore. Pertanto il criterio dell'operatività del nuovo termine di prescrizione dal momento dell'entrata in vigore della legge che lo ha stabilito è pienamente compatibile con il principio per cui la legge provvede solo per l'avvenite, espresso dalla norma generale dell'art. 12 delle preleggi (a meno che, ovviamente, la norma non detti una disciplina transitoria *ad hoc* per i termini di prescrizione già pendenti).

La prima delle regole dettate dall'art. 252 disp. att. c.c., pertanto, costituisce applicazione coerente dell'art. 12 disp. prel. c.c..

E', semmai, la regola secondo cui, nel caso di durata residua del vecchio termine per un periodo minore del nuovo termine, la prescrizione è soggetta al termine più breve, a derogare all'art. 12 disp. prel. c.c.: deroga introdotta però da una previsione espressa, ovvero - per l'appunto - l'art. 252 disp. att. c.c..

2.15. Il secondo motivo del ricorso principale deve dunque essere accolto in applicazione dei seguenti principi di diritto:

*"La prescrizione del diritto al risarcimento del danno causato dalla tardiva attuazione d'una direttiva comunitaria a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 43, della l. n. 183 del 2011 è soggetta alla prescrizione quinquennale, a nulla rilevando che il fatto generatore del danno, od il danno stesso si sia verificato in epoca anteriore, qualora alla data del 1° gennaio 2012 il termine decennale in precedenza vigente, avesse avuto una durata residua maggiore di cinque anno. Ciò in applicazione del criterio indicato dall'art. 252 disp. att. c.c.. Viceversa, se alla data del 1° gennaio 2012 il tempo mancante al compimento della prescrizione fosse stato inferiore al quinquennio, continuava a trovare applicazione, sempre ai sensi dell'art. 252 cit., il previgente termine decennale per la sua residua durata.*

*Se dopo il 1° gennaio 2012, ma prima del maturare della prescrizione nei termini indicati, il medico specializzando creditore ne avesse interrotto il corso, a partire dall'atto interruttivo si applica il nuovo termine quinquennale".*





2.16. La ritenuta erroneità, su questo punto, della sentenza impugnata non ne impone la cassazione con rinvio.

Infatti, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, è possibile decidere la causa nel merito nel rapporto processuale tra la Presidenza del Consiglio da un lato, Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci dall'altro.

2.17. Dal fascicolo di primo e di secondo grado emerge che:

-) Antonella Pacifico ha interrotto la prescrizione – quella decennale decorsa dal 27 ottobre 1999 - con lettera spedita il 10.4.2009 (dalla fotocopia dell'avviso di ricevimento non emerge con chiarezza se sia stata ricevuta); quindi avrebbe inteso interromperla con altra lettera del 6.3.2017 ed infine con l'intervento in causa del 29.3.2017;

-) Bernardino Pennucci ha interrotto la prescrizione – sempre quella decennale decorsa dal 27 ottobre 1999 - con lettera spedita il 10.4.2009 (anche in questo caso dalla fotocopia dell'avviso di ricevimento non emerge con chiarezza se sia stata ricevuta), e quindi avrebbe inteso interromperla con l'intervento in causa del 29.3.2017.

Alla data di entrata in vigore della l. 183/11, pertanto, il credito dell'una e dell'altro secondo le regole previgenti si sarebbe prescritto in sette anni e due mesi. Dal 1° gennaio 2012 quel termine fu, però, ridotto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 43, l. 183/11, e 252 disp. att. c.p.c., a cinque anni decorrenti dal 1° gennaio 2012. Il credito pertanto si prescrisse il 1° gennaio 2017, ed era dunque già estinto al momento del successivo preteso atto interruttivo della prescrizione (come s'è detto, 6.3.2017 per Antonella Pacifico, 29.3.2017 per Bernardino Pennucci).

2.18. Decidendo nel merito, va dunque accolto il secondo motivo dell'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio, e rigettata per prescrizione la domanda proposta dai suddetti Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci.

### **3. L'unico motivo del ricorso incidentale (Gizzi, Fiorillo, Pizzonia).**







Con l'unico motivo del proprio ricorso (da qualificare) incidentale Fiorillo Alfonso, Gizzi Maria Olimpia e Pizzonia Gabriella propongono, cumulativamente, plurime censure così riassumibili:

a) ha errato la Corte d'appello nel ritenere che essi avessero l'onere di *allegare* elementi fattuali dimostrativi dell'equipollenza tra la specializzazione conseguita e quella prevista dalle Direttive comunitarie, dal momento che la Presidenza del Consiglio non contestò la circostanza dell'equipollenza;

b) per la stessa ragione, la Corte d'appello ha errato nel ritenere non assolto l'onere probatorio dell'equipollenza tra la specializzazione conseguita e una tra quelle previste dalla normativa comunitarie;

c) ha errato la Corte d'appello nel trascurare che l'*equipollenza* tra le specializzazioni da essi conseguite e quelle previste dalle Direttive era stata già stabilita "dallo Stato attraverso i decreti ministeriali di aggiornamento dell'elenco inerente le scuole di specializzazione conformi alle norme europee", ed in particolare col d.m. 27.7.1990, ai fini dell'assunzione nelle ASL, e dal d.m. 31.10.1991, contenente l'elenco delle scuole di specializzazione.

3.1. Preliminarmente va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso incidentale nei confronti del Ministero dell'istruzione, formulata dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero nel proprio controricorso al ricorso incidentale (notificato il 17.6.2020).

Sostengono le amministrazioni controricorrenti che in primo grado il Tribunale escluse la legittimazione del Ministero, e sul punto si è formato il giudicato interno.

Tuttavia deve in contrario rilevarsi che il Ministero dell'istruzione propose appello, così ammettendo *per facta concludentia* la propria legittimazione.

3.2. Il motivo è infondato.

Innanzitutto è infondata la censura con cui si assume la violazione, da parte della Corte d'appello, del principio di "non contestazione" di cui all'art. 115 c.p.c., per due ragioni.





Sia perché la suddetta non equipollenza è rilevabile d'ufficio, a prescindere da qualsiasi contestazione (Sez. 3 - , Ordinanza n. 18736 del 03/07/2023); sia - soprattutto - perché presupposto dell'onere di contestazione a carico del convenuto è che l'attore, per primo, non si sottragga all'onere di analitica allegazione dei fatti posti a fondamento della domanda.

L'onere di contribuire alla fissazione del *thema decidendum* e, di conseguenza, del *thema probandum*, opera infatti identicamente rispetto all'una o all'altra delle parti in causa, sicché, a fronte di una generica deduzione da parte del ricorrente, la difesa della parte resistente non può che essere per forza di cose altrettanto generica, ed in questo caso la genericità della difesa non solleva affatto l'attore dai suoi oneri probatori (Sez. 3, Sentenza n. 21075 del 19/10/2016).

Questa Corte ha ripetutamente affermato, a tal riguardo, che:

- (a) se l'allegazione attorea è specifica, e la contestazione del convenuto manca od è generica, l'attore è sollevato dall'onere di provare i fatti allegati e genericamente contestati;
- (b) se l'allegazione attorea è specifica, e la contestazione del convenuto è altrettanto specifica, l'attore ha l'onere di provare i fatti allegati;
- (c) se l'allegazione attorea è generica (e sempre che tale genericità non comporti la nullità della citazione, ai sensi dell'art. 164 c.p.c.), e la contestazione del convenuto è altrettanto generica, l'attore ha l'onere di provare i fatti allegati;
- (d) se l'allegazione attorea è generica, e la contestazione del convenuto è specifica (il che non può teoricamente escludersi), l'attore ha non solo l'onere di provare i fatti allegati, ma - prima ancora - quello di contestare analiticamente i fatti dedotti dal convenuto, che altrimenti dovranno darsi per ammessi (per tutti e quattro questi principi si vedano già Sez. 3 - , Ordinanza n. 11252 del 10/05/2018 e Sez. 3, Ordinanza n. 19340 del 03/08/2017).

In tema di danno da tardivo recepimento delle direttive comunitarie n. 75/362/CEE e 75/363/CEE, così come modificate dalla Direttiva 82/76/CEE, Pertanto, in ipotesi di non coincidenza nominale tra specializzazione conseguita e specializzazione prevista dal diritto comunitario, è onere di chi domandi il risarcimento allegare e provare l'esistenza di una coincidenza





sostanziale - che presuppone identità di insegnamenti e di durata - tra la specializzazione conseguita e quella prevista dalle suddette direttive comunitarie; solo ove tale onere sia stato assolto dall'attore in modo preciso e dettagliato, incomberà sull'amministrazione convenuta l'onere di contestare la equipollenza tra la specializzazione conseguita in Italia e quelle comuni ad almeno due Stati membri (*ex multis*, Sez. 3 - , Ordinanza n. 19313 del 07/07/2023, Rv. 668131 - 01).

3.3. Applicando dunque i suddetti principi al caso di specie, è agevole rilevare come nessuno degli odierni ricorrenti riferisca se e come, nell'atto introduttivo del giudizio, assolse in modo analitico ed esaustivo l'onere di indicare se, e per quali ragioni *di fatto*, la specializzazione da essi rispettivamente conseguita fosse da ritenersi equipollente a quelle previste da almeno due Stati membri dell'Unione europea.

Le specializzazioni conseguite dai ricorrenti, infatti, non coincidevano *nominalmente* con alcuna di quelle previste dalle direttive comunitarie n. 75/362/CEE e 75/363/CEE, così come modificate dalla Direttiva 82/76/CEE.

In tale ipotesi (non coincidenza *nominale* tra specializzazione conseguita e discipline previste dalle suddette direttive comunitarie) questa Corte ha già da tempo stabilito che l'onere di allegazione dei fatti da parte di chi domandi il risarcimento del danno derivato dalla tardiva attuazione in Italia delle suddette direttive deve essere assolto in modo preciso e dettagliato, e solo quando sia stato assolto tale onere, sorge per l'amministrazione convenuta l'onere di contestazione della equipollenza tra la specializzazione conseguita in Italia e quelle comuni ad almeno due Stati membri (Sentenza n. 23199 del 15/11/2016, richiamata anche dalla Corte d'appello, i cui principi non vengono nemmeno presi in esame dai ricorrenti).

Pertanto, quando la specializzazione conseguita non coincida nominalmente con una di quelle elencate dalla direttiva comunitaria, lo stabilire se quella specializzazione fosse o meno equipollente in punto di fatto alle specializzazioni previste dalla direttiva comunitaria presuppone accertamenti di merito non consentiti in sede di legittimità: così Sez. U, Sentenza n. 19107 del 18.7.2018; ma espressamente sul punto anche 8096/22.





3.4. Infine, e risolutivamente, il Collegio ritiene opportuno ricordare che:

-) l'equipollenza alle previsioni comunitarie della specializzazione in "medicina legale e delle assicurazioni" è stata negata da Sez. 3, Ordinanza n. 25414 del 26.8.2022, nonché da Sez. 3, Ordinanza n. 28440 del 14.12.2020, ove si afferma "non esservi dubbi" sul fatto che la specializzazione in medicina legale e delle assicurazioni non è compresa negli elenchi di cui alla direttiva comunitaria 75/363;

-) l'equipollenza alle previsioni comunitarie della specializzazione in "medicina dello sport" è stata negata da Sez. 3, Ordinanza n. 33634 del 15.11.2022; e da Sez. 3, Ordinanza n. 25414 del 26.8.2022;

-) l'equipollenza alle previsioni comunitarie della specializzazione in "patologia della riproduzione umana" è stata negata da Sez. 3, Ordinanza n. 25321 del 28.8.2023, alla cui ampia motivazione anche circa il rilievo dei dd.mm. invocati dai ricorrenti può qui farsi rinvio, ai sensi dell'art. 118, primo comma, ultimo periodo, disp. att. c.p.c..

4. Le spese del presente giudizio di legittimità seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 385, comma 1, c.p.c., e sono liquidate nel dispositivo.

Nei rapporti tra l'amministrazione ricorrente da un lato, Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci dall'altro, la novità della questione decisa costituisce un grave motivo per compensare integralmente sia le spese del giudizio di legittimità, sia le spese dei gradi di merito, sulle quali questa Corte è tenuta a provvedere per effetto della decisione della causa nel merito.

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

(-) rigetta il primo motivo del ricorso principale;

(-) accoglie il secondo motivo del ricorso principale, limitatamente alla posizione di Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e, decidendo la causa nel merito, accoglie il secondo motivo dell'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio e rigetta le domande proposte da Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci;

(-) rigetta il ricorso incidentale;





(-) condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla rifusione in favore di Ansalone Raffaele, Avolio Annunziata, Di Martino Patrizia, Mazzarella Francesco, in solido, delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 5.700, di cui 200 per spese vive, oltre I.V.A., cassa forense e spese forfettarie ex art. 2, comma 2, d.m. 10.3.2014 n. 55;

(-) condanna Gizzi Maria Olimpia, Fiorillo Alfonso, Pizzonia Gabriella, 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 5.500, oltre le spese prenotate a debito;

(-) compensa integralmente le spese del presente giudizio di legittimità e dei due giudizi di merito tra la Presidenza del Consiglio, Antonella Pacifico e Bernardino Pennucci;

(-) 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 incidentali (Gizzi Maria Olimpia, Fiorillo Alfonso, Pizzonia Gabriella), 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 18 ottobre 2023.

Il Presidente  
(*Raffaele Frasca*)

