SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

19 maggio 2011 *

Nel procedimento C-452/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Corte d'appello di Firenze con ordinanza 6 ottobre 2009, pervenuta in cancelleria il 18 novembre 2009, nella causa

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Lingua processuale: l'italiano.

Università degli studi di Pisa,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits e M. Safjan (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 dicembre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la sig.ra Iaia nonché per i sigg. Moggio e Vassalle, dagli avv.ti F. Frati e A. Castagna;

— per il governo italiano, dalla sig.ra W. Ferrante, in qualità di agente, assistita dal sig. S. Varone, avvocato dello Stato;

— per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e B. Cabouat, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra S. La Pergola, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del diritto comunitario relativamente alla tutela dei diritti conferiti da una direttiva non trasposta.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia nella quale la sig.ra Iaia nonché i sigg. Moggio e Vassalle (in prosieguo: i «ricorrenti della causa principale») si contrappongono al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze (in prosieguo: lo «Stato italiano») e all'Università degli studi di Pisa in merito al pagamento di una «remunerazione adeguata», prevista dalla direttiva del Consiglio 26 gennaio 1982, 82/76/CEE, che modifica la direttiva 75/362/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del

diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la direttiva 75/363/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico (GU L 43, pag. 21).

Contesto normativo e fatti

3 La direttiva 82/76 ha disposto, in particolare, mediante un allegato relativo alle «Caratteristiche della formazione a tempo pieno e della formazione a tempo ridotto dei medici specialisti» di completamento alla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/363/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico (GU L 167, pag. 14), che il periodo di specializzazione dei medici, a tempo pieno e a tempo parziale, doveva essere oggetto di «remunerazione adeguata» in tutti gli Stati membri.

4 Con sentenza 7 luglio 1987, causa 49/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 2995), la Corte ha dichiarato che la Repubblica italiana, non avendo recepito la direttiva 82/76 nel termine prescritto, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in base al diritto comunitario.

5 A seguito di tale condanna, la direttiva 82/76 è stata trasposta con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257. Tuttavia, all'art. 8, n. 2, di quest'ultimo si precisa che le sue disposizioni si applicano solo a decorrere dall'anno accademico 1991/1992, con esclusione dei medici iscritti negli anni accademici compresi tra il 1983 e il 1991.

6 Poiché l'obbligo di adeguata remunerazione previsto dalla direttiva 82/76 sarebbe dovuto entrare in vigore nel 1983, l'adozione di tale decreto ha generato un ingente contenzioso tra i medici ammessi alle scuole di specializzazione nel corso degli anni accademici dal 1983 al 1991 e lo Stato italiano nonché talune università italiane.

7 Con sentenze 25 febbraio 1999, causa C-131/97, Carbonari e a. (Racc. pag. I-1103, punti 47 e 48), nonché 3 ottobre 2000, causa C-371/97, Gozza e a. (Racc. pag. I-7881, punti 36 e 37), la Corte ha dichiarato che l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialisti non consente di per sé al giudice nazionale di identificare il debitore tenuto a versare la remunerazione adeguata né di individuare l'importo della stessa. Spetta, tuttavia, al giudice a quo, tenuto ad applicare il diritto nazionale e, più in particolare, le disposizioni di una legge specificamente promulgata al fine di trasporre la direttiva 82/76, interpretarla quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, al fine di conseguire il risultato da essa voluto.

8 Nel caso in cui il risultato prescritto dalla direttiva 82/76 non possa essere conseguito mediante interpretazione conforme, la Repubblica italiana sarebbe tenuta a risarcire i danni causati ai singoli dalla mancata attuazione di tale direttiva nel termine assegnato. In proposito la Corte ha precisato che l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76 consentirebbe di rimediare, in linea di principio, alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione della direttiva. Tuttavia, se i beneficiari dimostrassero l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti da detta direttiva, anche tali danni dovrebbero essere risarciti (v. citate sentenze Carbonari e a., punti 52 e 53, nonché Gozza e a., punti 38 e 39).

Causa principale e questioni pregiudiziali

9 Con atto di citazione del 23 novembre 2001, gli attori nella causa principale, medici che avevano seguito i corsi di specializzazione anteriormente all'anno accademico 1991/1992, hanno chiamato in giudizio lo Stato italiano e l'Università degli studi di Pisa, chiedendo il pagamento di quanto loro dovuto in forza della direttiva 82/76 o, in subordine, il risarcimento del danno causato dall'omessa corretta trasposizione di tale direttiva entro i termini da parte dello Stato.

10 Il Tribunale di Firenze ha respinto la domanda per intervenuta prescrizione quinquennale, come previsto dall'art. 2948, quarto comma, del codice civile per la domanda principale di pagamento e dall'art. 2947 dello stesso codice per la domanda di risarcimento danni, presentata in subordine.

11 Secondo il giudice nazionale, la prescrizione aveva infatti iniziato a decorrere dal giorno in cui il diritto aveva potuto essere rivendicato, cioè a partire dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 257/91, vale a dire quindici giorni dopo la sua pubblicazione effettuata il 16 agosto 1991. A partire da tale momento gli attori nella causa principale potevano sapere chi era tenuto al pagamento dell'adeguata remunerazione, conoscere il relativo importo e far valere l'incompatibilità di tale decreto con il diritto comunitario per quanto riguarda i medici iscritti a un corso di specializzazione negli anni dal 1983 al 1991.

12 Gli attori nella causa principale hanno interposto appello contro tale decisione e hanno chiesto l'applicazione della soluzione elaborata nella causa C-208/90, definita dalla sentenza 25 luglio 1991, Emmott (Racc. pag. I-4269). La Corte d'appello di Firenze considera tuttavia che la giurisprudenza successiva ne abbia limitato l'applicazione all'ipotesi in cui i termini di ricorso nazionali hanno la conseguenza di privare totalmente il richiedente della possibilità di far valere i diritti ad esso spettanti in base alla direttiva 82/76.

13 Nutrendo dubbi circa la portata di tale limitazione, considerato che la privazione totale della possibilità di far valere il proprio diritto costituisce a priori la conseguenza normale della decorrenza dei termini di prescrizione, il giudice a quo si chiede se occorra ravvisarvi un sostanziale capovolgimento di orientamento, che avrebbe posto fine al divieto di eccepire la prescrizione, oppure se tale limitazione riguardi soltanto i termini di decadenza, che impedirebbero definitivamente di far valere il diritto anche per il futuro.

14 Dato che in appello è stata esaminata anche l'ipotesi del termine di prescrizione decennale ordinaria prevista dall'art. 2946 del codice civile per lesione incolpevole di un diritto, la Corte d'appello di Firenze, dopo aver provveduto a precisare che nella fattispecie è rispettata la condizione di equivalenza dei termini di prescrizione con i termini generalmente previsti nell'ordinamento giuridico italiano per analoghe domande basate sul diritto interno, ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con l'ordinamento comunitario che lo Stato italiano possa legittimamente eccepire la prescrizione quinquennale o decennale ordinaria di un diritto nascente dalla direttiva 82/76/CEE per il periodo antecedente la prima legge attuativa italiana, senza con ciò impedire definitivamente l'esercizio del suddetto diritto avente natura retributiva/alimentare, o in subordine l'esercizio di una azione risarcitoria/indennitaria.

2) Se, viceversa, sia compatibile con l'ordinamento comunitario che ogni eccezione di prescrizione sia preclusa perché definitivamente ostativa all'esercizio del suddetto diritto.

3) Oppure se sia compatibile con l'ordinamento comunitario che ogni eccezione di prescrizione sia preclusa fino all'accertamento della violazione comunitaria da parte della Corte di giustizia (nella specie fino al 1999).

4) Oppure se sia compatibile con l'ordinamento comunitario che ogni eccezione di prescrizione sia comunque preclusa fino alla corretta e compiuta trasposizione della direttiva che ha riconosciuto il diritto nella legislazione nazionale (nella specie mai intervenuta), come previsto dalla [citata] sentenza Emmott».

Sulle questioni pregiudiziali

15 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se il diritto dell'Unione consenta ad uno Stato membro di eccepire la prescrizione a fronte dell'esercizio di un diritto conferito da una direttiva oppure dell'attuazione del diritto al risarcimento del danno risultante dalla mancata corretta trasposizione della stessa nel termine assegnato e se, eventualmente, siffatta possibilità sia riconosciuta soltanto a partire dalla constatazione da parte della Corte della violazione del diritto dell'Unione.

16 Secondo costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la piena tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, purché tali modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v. sentenze 17 luglio 1997, cause riunite C-114/95 e C-115/95, Texaco e Olieselskabet Danmark, Racc. pag. I-4263, punto 41; 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer, Racc. pag. I-6325, punto 34, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, Danske Slagterier, Racc. pag. I-2119, punto 31).

17 Per quanto concerne quest'ultimo principio, la Corte ha riconosciuto compatibile con il diritto dell'Unione la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia del contribuente sia dell'amministrazione interessata. Infatti, siffatti termini non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, anche se, per definizione, lo spirare di detti termini comporta il rigetto, totale o parziale, dell'azione esperita (v. sentenze 17 luglio 1997, causa C-90/94, Haahr Petroleum, Racc. pag. I-4085, punto 48; 2 dicembre 1997,

causa C-188/95, Fantask e a., Racc. pag. I-6783, punto 48; 15 settembre 1998, causa C-231/96, Edis, Racc. pag. I-4951, punto 35, nonché Marks & Spencer, cit., punto 35).

18 Quanto al dies a quo della prescrizione, la Corte aveva effettivamente dichiarato che, fino al momento della trasposizione corretta di una direttiva, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni della direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento (sentenza Emmott, cit., punto 23).

19 Tuttavia, la Corte ha in seguito ammesso che lo Stato membro inadempiente potesse opporre la decadenza ad un'azione giudiziaria anche qualora, alla data di proposizione della domanda, esso non avesse ancora correttamente trasposto la direttiva di cui trattasi, dichiarando che la soluzione elaborata nella citata sentenza Emmott era giustificata dalle circostanze proprie di tale controversia, in cui la decadenza aveva avuto la conseguenza di privare totalmente la ricorrente nella causa principale della possibilità di far valere il suo diritto in forza di una direttiva (v. sentenze 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neerings, Racc. pag. I-5475; 6 dicembre 1994, causa C-410/92, Johnson, Racc. pag. I-5483; Fantask e a., cit., punti 50-52; 17 giugno 2004, causa C-30/02, Recheio — Cash & Carry, Racc. pag. I-6051, nonché Danske Slagterier, cit., punti 53-56).

20 Nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Emmott il comportamento delle autorità nazionali aveva, infatti, impedito alla ricorrente nella causa principale di agire in giudizio per ottenere il beneficio dei diritti conferiti dalla direttiva di cui si trattava (punti 10-14; v. altresì, in tal senso, citate sentenze Steenhorst-Neerings, punto 20, e Johnson, punto 27).

21 Ne deriva che il diritto dell'Unione osta a che un'autorità nazionale eccepisca la scadenza di un termine di prescrizione ragionevole soltanto se, con il suo comportamento, essa è stata all'origine della tardività del ricorso, privando così il ricorrente

nella causa principale della possibilità di far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti che gli spettano in forza di una direttiva dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Edis, cit., punto 48, e 17 novembre 1998, causa C-228/96, Aprile, Racc. pag. I-7141, punto 43; v. altresì, per analogia, sentenze 27 febbraio 2003, causa C-327/00, Santex, Racc. pag. I-1877, punti 57-61, e 15 aprile 2010, causa C-542/08, Barth, Racc. pag. I-3189, punti 33-36).

22 Va altresì precisato che, per giurisprudenza consolidata, l'eventuale accertamento da parte della Corte di una violazione del diritto dell'Unione è in linea di principio ininfluente sul dies a quo del termine di prescrizione (v., in tal senso, citate sentenze Edis, punto 20; Recheio — Cash & Carry, punto 23, nonché Danske Slagterier, punti 36-39).

23 Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui, come nella causa principale, la violazione del diritto dell'Unione era fuori dubbio. Infatti, in tale ipotesi, la constatazione giurisdizionale di detta violazione non è necessaria per porre i beneficiari in grado di conoscere quale sia l'ampiezza dei loro diritti. La fissazione del dies a quo del termine anteriormente alla sua constatazione giurisdizionale non rende quindi praticamente impossibile o eccessivamente difficile la salvaguardia dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione.

24 Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate vanno risolte nel senso che il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro eccepisca la scadenza di un termine di prescrizione ragionevole a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva, anche qualora tale Stato non l'abbia correttamente trasposta, a condizione che, con il suo comportamento, esso non sia stato all'origine della tardività del ricorso. L'accertamento da parte della Corte della violazione del diritto dell'Unione è ininfluente sul dies a quo del termine di prescrizione, allorché detta violazione è fuori dubbio.

Sulle spese

25 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Il diritto dell'Unione deve essere interpretato dichiarando che non osta a che uno Stato membro eccepisca la scadenza di un termine di prescrizione ragionevole a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva, anche qualora tale Stato non l'abbia correttamente trasposta, a condizione che, con il suo comportamento, esso non sia stato all'origine della tardività del ricorso. L'accertamento da parte della Corte della violazione del diritto dell'Unione è ininfluente sul dies a quo del termine di prescrizione, allorché detta violazione è fuori dubbio.

Firme