

TRIBUNALE DI ROMA - Sezione II civile – sentenza n. 3027 dell'11 febbraio 2019

NESSUNA DIFFERENZA ECONOMICA PER GLI ISCRITTI AI CORSI DI SPECIALIZZAZIONE NEGLI ANNI ACCADEMICI SUCCESSIVI AL 1998 ED ANTERIORI AL 2006/2007

Il legislatore, nel disporre il differimento dell'applicazione delle disposizioni contenute negli artt. da 37 a 42 del d.lgs. n. 368 del 1999 e la sostanziale conferma del contenuto del d.lgs. n. 257 del 1991, ha esercitato legittimamente la sua potestà legislativa, non essendo vincolato dalle norme comunitarie a disciplinare il rapporto dei medici specializzandi secondo un particolare schema giuridico o ad attribuire una remunerazione di ammontare preindicato; il riconoscimento, da parte del d.lgs. n. 368/1999, in favore dei medici specializzandi, di un maggior importo a titolo di adeguata remunerazione, così come l'introduzione della copertura previdenziale e assicurativa, costituisce il risultato di una scelta discrezionale esclusivamente riservata al legislatore nazionale e in nessun modo vincolata o condizionata da obblighi d'adeguamento alla normativa comunitaria.

IL TRIBUNALE DI ROMA - Seconda sezione civile

Nella persona del Giudice monocratico dott. Mario Tanferna, ha pronunciato la presente

SENTENZA

Nella causa iscritta al n. 15597/2012 del Ruolo Generale, vertente

TRA

Ma. St., rappresentata e difesa dall'Avv. Guido Ciccarelli, domiciliata come in atti.

ATTORE

E

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Università degli studi di Milano, in persona come in atti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati come in atti.

CONVENUTI

CONCLUSIONI

Come in atti.

Fatto

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Ma. St. conveniva in giudizio, con comparsa di riassunzione a seguito di dichiarazione di incompetenza del Tribunale di Milano, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Università degli studi di Milano esponendo che era medico specialista, iscrittasi alla scuola di specializzazione della predetta Università nell'anno accademico 2002/2003; che durante il corso aveva percepito la borsa di studio prevista dal d.lgs. n. 257 del 1991, pari ad euro 11603,52, annui, inferiore a quello successivamente stabilito dal DPCM del 7.03.2007, pari ad euro 25000,00, determinato in ossequio al principio di adeguata remunerazione stabilito dalla direttiva CEEE 93/16, cui era

stata data attuazione con il d.lgs. n. 368 del 1999; che con il d.lgs. n. 368 del 1991e percependo una borsa di euro 11598,33, annui; che il DPCM del 6.03.2007, nel definire il contratto di formazione specialistica di cui al d.lgs. n. 368 del 1999, di trasposizione della direttiva CEE n. 93/16, aveva previsto un compenso di euro 22700,00, annui; che all'attrice spettava pertanto la differenza tra la somma erogata dall'Università e quanto avrebbe dovuto percepire in base al principio al citato DPCM del 7.03.2007.

Ciò premesso, chiedeva condannarsi gli enti convenuti al pagamento di detta differenza o, in via subordinata ad indennizzare l'attrice, a titolo di ingiustificato arricchimento, della correlata diminuzione patrimoniale.

Si costituivano, con unica comparsa, le amministrazioni convenute eccependo la prescrizione del diritto e l'infondatezza, nel merito, della domanda.

2. In via preliminare, quanto all'eccepita prescrizione si osserva che, secondo la giurisprudenza di legittimità, in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 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, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto - anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non anti-giuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come anti-giuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno, restando, pertanto, assoggettata, la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione (Cass., n. 9147 del 2009).

Deve inoltre ritenersi che il termine di prescrizione inizi a decorrere dell'emanazione del DPCM del 2.11.2007 (riguardante il fabbisogno finanziario relativo ai contratti di formazione specialistica dei medici, da assegnare alle Università, per l'anno 2006/2007), essendo questo il momento in cui gli interessati hanno acquisito la certezza che non avrebbero potuto più percepire per gli anni di corso precedenti il compenso previsto dal d.lgs. 368/1999 (Tribunale Roma, sent. n. 12249/2018; sent. n. 5274 del 2018).

Ne deriva che non si è verificata l'eccepita prescrizione, in quanto la notificazione della comparsa di riassunzione si è perfezionata, per il notificante, il 7.03.2012, come risulta dalle ricevute di accettazione delle raccomandate.

3. Nel merito, la domanda attrice è comunque infondata.

Va premesso che la Direttiva 82/76/CEE (che ha modificato la direttiva 75/362/CEE e la direttiva 75/363/CEE), ha previsto, per quanto qui interessa, che la formazione dei medici specialisti costituisce oggetto di adeguata remunerazione (art. 13).

Tale principio è stato ribadito dalla successiva Direttiva 93/16/CEE, che si pone in continuità con la precedente direttiva 82/76/CEE, non apportando alcuna modifica di rilievo, in relazione al profilo considerato (Cass., n. 4449 del 2018).

Il d. lgs. n. 257 del 1991 ha dato attuazione alla direttiva 82/76/CEE disponendo che agli ammessi alle scuole di specializzazione deve essere corrisposta, per tutta la durata del corso, una borsa di studio determinata per l'anno 1991 in lire 21.500.000, da incrementare annualmente, a partire dal 1 gennaio 1992, del tasso programmato d'inflazione e da rideterminarsi ogni triennio, con decreto del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e del tesoro, in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dalla contrattazione relativa al personale medico dipendente del Servizio sanitario nazionale (art. 6).

Successivamente il d. lgs. n. 368 del 1999, di attuazione della direttiva 93/16/CEE, nel disciplinare nuovamente la materia, ha previsto che all'atto dell'iscrizione alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, il medico stipula uno specifico contratto annuale di formazione specialistica, finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, che non dà diritto all'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell'università o ad alcun rapporto di lavoro con gli enti predetti (art. 37, come modificato dall'art. 1, comma 300, della legge n. 266 del 2005, prevedendosi inizialmente un contratto di formazione-lavoro).

L'art. 39 del richiamato d. lgs. n. 368 del 1999 ha inoltre stabilito, riguardo al trattamento economico a) che al medico in formazione specialistica, per tutta la durata legale del corso, sia corrisposto un trattamento economico annuo onnicomprensivo, determinato ogni tre anni con il decreto di cui all'articolo 35, comma 1;

b) che il trattamento economico è costituito da una parte fissa, uguale per tutte le specializzazioni e per tutta la durata del corso di specializzazione, e da una parte variabile, differenziata per tipologie di specializzazioni, per la loro durata e per anno di corso;

c) che esso viene corrisposto mensilmente dalle università presso cui operano le scuole di specializzazione.

Per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 300, lettera b), della legge n. 266 del 2005, il comma 3, dell'art. 39, del d.lgs. n. 368 del 1999, dispone che il trattamento economico è costituito da una parte fissa, uguale per tutte le specializzazioni e per tutta la durata del corso, e da una parte variabile, ed è determinato annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze (ogni tre anni a partire dall'anno accademico 2013-2014, secondo la modifica introdotta dall'art. 21 del D.L. n. 104 del 2013), avuto riguardo preferibilmente al percorso formativo degli ultimi tre anni e che in fase di prima applicazione, per gli anni accademici 2006-2007 e 2007-2008, la parte variabile non potrà eccedere il 15 per cento di quella fissa.

Quanto all'applicazione, l'art. 46 dello stesso d.lgs. n. 368 del 1999, dopo avere disposto, al comma 1, che "agli oneri recati dal Titolo VI del presente decreto legislativo si provvede nei limiti delle risorse previste dall'art. 6, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, delle quote del Fondo sanitario nazionale destinate al finanziamento della formazione dei medici specialisti, nonché delle ulteriori risorse autorizzate da apposito provvedimento legislativo", ha stabilito che le disposizioni di cui agli articoli 39 e 41 si applicano dall'entrata in vigore del provvedimento

di cui comma 1, e che fino all'entrata in vigore del predetto provvedimento continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 257 del 1991 (comma 2).

In seguito il d. lgs. n. 517 del 1999 ha disposto, con l'art. 8 comma 3, la sostituzione del richiamato art. 46, comma 2, del d.lgs. n. 368 del 1999, differendo all'adozione del provvedimento di cui al comma 1 l'applicazione degli artt. da 37 a 42.

L'art. 1, comma 300, lett. e), della legge n. 266 del 2005, ha nuovamente sostituito il comma 2 dell'art. 46, del d.lgs. n. 368 del 1999, stabilendo che "le disposizioni di cui agli articoli da 37 a 42 si applicano a decorrere dall'anno accademico 2006- 2007" e che fino all'anno accademico 2005-2006 si applicano le disposizioni di cui al d. lgs. n. 257 del 1991.

Con DPCM del 7.03.2007 il trattamento economico è stato determinato, per la parte fissa, in complessivi euro 22700,00, annui, e, per la parte variabile, calcolata in modo che non ecceda il 15% di quella fissa, in E 2.300,00 per ciascuno dei primi due anni di formazione specialistica, mentre per ciascuno dei successivi anni di formazione specialistica in E 3.300,00, annui lordi.

Con DPCM del 2.11.2007 è stato determinato, per l'anno 2006/2007, il fabbisogno finanziario relativo ai contratti di formazione specialistica dei medici.

4. Ciò premesso, in conformità all'ormai consolidato e condivisibile orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass., n. 13445 del 2018; ed inoltre, Cass., n. 16137 del 2018; Cass. n. 4449 del 2018), deve affermarsi, in materia, quanto segue:

a) Gli obblighi di attuazione della normativa comunitaria in tema di adeguata remunerazione per la frequenza delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, derivanti dalle direttive CE n. 75/362, n. 75/363 e n. 82/76 - che non prevedono una precisa misura del compenso minimo spettante agli specializzandi - devono ritenersi adempiuti dallo Stato italiano con la borsa di studio introdotta dal decreto legislativo n. 257 del 1991, nella sua misura originaria.

b) L'importo della predetta borsa di studio è da ritenersi di per sé sufficiente ed idoneo adempimento degli indicati obblighi comunitari.

c) La direttiva comunitaria n. 93/16 non introduce alcun nuovo ed ulteriore obbligo con riguardo alla misura della suddetta adeguata remunerazione.

d) La previsione di un trattamento economico più elevato per i medici specializzandi, a decorrere dall'anno accademico 2006/2007, in coincidenza con la riorganizzazione dell'ordinamento delle scuole di specializzazione e con l'introduzione del contratto di formazione specialistica operate nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 368 del 1999, non comporta alcun obbligo dello Stato di estendere il nuovo trattamento economico ai medici che hanno frequentato le scuole di specializzazione negli anni accademici anteriori al 2006/2007.

Ne deriva che:

a) il legislatore nel disporre il differimento dell'applicazione delle disposizioni contenute negli artt. da 37 a 42 del d.lgs. n. 368 del 1999 e la sostanziale conferma del contenuto del d. lgs. n. 257 del 1991 ha esercitato legittimamente la sua potestà legislativa, non essendo vincolato dalle norme comunitarie a disciplinare il rapporto dei medici specializzandi secondo un particolare schema giuridico o ad attribuire una remunerazione di ammontare preindicatedo (Cass., n. 16137 del 2018);

b) il riconoscimento, da parte del d.lgs. n. 368/1999, in favore dei medici specializzandi, di un maggior importo a titolo di adeguata remunerazione, così come l'introduzione della copertura previdenziale e assicurativa, costituisce il risultato di una scelta discrezionale esclusivamente riservata al legislatore nazionale e in nessun modo vincolata o condizionata da obblighi d'adeguamento alla normativa comunitaria, atteso che la direttiva 93/16/CEE, al pari della direttiva 82/76/CEE, non contiene alcuna definizione comunitaria della remunerazione da considerarsi adeguata né dei criteri di determinazione di tale remunerazione (Cass., n. 4449 del 2018).

A quanto detto, consegue, inoltre, che non sussiste alcuna irragionevole disparità di trattamento tra gli specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione a decorrere dall'anno 2006/2007 e quelli frequentanti i corsi nei precedenti periodi accademici, ben potendo il legislatore differire nel tempo gli effetti di una riforma senza che, per ciò solo, ne possa derivare una disparità di trattamento tra soggetti che, in ragione dell'applicazione differente nel tempo della normativa in questione, ricevano trattamenti diversi (Cass., n. 4449 del 2018).

L'esposto orientamento non è contraddetto dalla decisione della Sezione Lavoro invocata dall'attore (Cass. n. 8242/2015), giacché la motivazione di tale pronuncia non affronta espressamente la problematica relativa alla fattispecie fin qui illustrata (cioè quella relativa alla situazione degli iscritti ai corsi di specializzazione negli anni accademici successivi al 1998 ed anteriori al 2006/2007), e richiama invero gli indirizzi espressi dalla Corte in relazione alla diversa situazione dei medici che avevano frequentato le scuole di specializzazione anteriormente al 1991 (Cass., n. 13445 del 2018).

Infine, deve rilevarsi come del tutto infondata si palesi la domanda di ingiustificato arricchimento, mancando, alla luce di quanto detto, sia il presupposto dell'arricchimento senza causa, esistendo, alla base, un rapporto compiutamente e legittimamente regolato dal legislatore (Cass., n. 15243 del 2018), sia la residualità dell'azione rispetto a quella risarcitoria in concreto esercitata, e rivelatasi priva di fondamento (Cass., n. 29988 del 2018).

La domanda deve quindi essere rigettata.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Roma, definitivamente pronunciando nella causa in epigrafe indicata, così provvede:

1. Rigetta l'eccezione di prescrizione sollevata dalle amministrazioni convenute.
2. Rigetta la domanda proposta da Ma. St..
3. Condanna Ma. St. al pagamento delle spese di lite, che liquida in euro 7200,00, per compensi, oltre spese generali, IVA e CAP come previsti per legge.

Roma, 8 febbraio 2019

Depositata in Cancelleria il 11/02/2019