

CORTE D'APPELLO DI BARI

III SEZIONE CIVILE

Progetto prevedibilità delle decisioni

TEMATICA:

Medici specializzandi e diritto al compenso

RIFERIMENTI NORMATIVI:

- art. 2043 c.c. "Risarcimento per fatto illecito"
- direttiva n. 75/362/CEE c.d. "direttiva riconoscimento"
- direttiva n. 75/363/CEE c.d. "direttiva coordinamento"
- direttiva n. 82/76/CEE
- d.lgs. 8 agosto 1991 n. 257

QUESTIONI GIURIDICHE E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI:

Come noto, al fine di permettere ai professionisti medici la libera circolazione nel mercato comune, la Comunità Europea, attraverso due direttive (n. 75/362/CEE, c.d. "*direttiva riconoscimento*", e la n. 75/363/CEE, c.d. "*direttiva coordinamento*", **successivamente modificate dalla direttiva n. 82/76/CEE**), aveva previsto in favore dei medici specializzandi l'obbligatoria attribuzione di un'adeguata remunerazione. La stessa Comunità Europea aveva stabilito inoltre quale termine ultimo di recepimento delle suddette direttive il 31 dicembre 1982. Tuttavia, **le suddette tre direttive** venivano recepite dal Governo italiano tardivamente, in particolare con il d.lgs. 8 agosto 1991 n. 257 e solo dopo condanna della Corte di Giustizia che ne aveva riscontrato l'inadempimento. L'art. 6 del decreto de quo attribuiva agli specializzandi una borsa di studio, riconoscendola ai soli medici specializzandi iscritti alle scuole di specializzazione a partire dall'anno accademico 1991/1992. Così facendo rimanevano esclusi i medici che si erano iscritti negli anni accademici dal 1982/83 al 1990/91. A fronte di ciò, i medici specializzandi esclusi in quanto iscritti ai corsi degli anni accademici precedenti chiedevano la possibilità di applicare retroattivamente il decreto sin dal termine ultimo di recepimento delle suddette direttive disposto dalla Comunità Europea. Al fine di rimediare, lo Stato Italiano interveniva per questi medici con l'art. 11 della legge 19 ottobre 1999 n. 370, stabilendo un importo forfettario a favore però esclusivamente dei medici che avessero esperito vittoriosamente ricorso al TAR. Tale ultima circostanza determinava l'insorgere di un vasto contenzioso, ancora esistente, che coinvolge tutti quei medici specializzandi che avevano seguito un corso di specializzazione negli anni 1983-1991, non beneficiari di sentenze irrevocabili del TAR.

La questione, così come descritta in premessa, ha dato vita ad un vasto numero di contenziosi tenuto conto del fatto che, come ha validamente affermato la Cassazione nelle sentenze, sostanzialmente gemelle, nn. 10813, 10814, 10815 e 10816 del 2011, in caso di trasposizione omessa o tardiva delle direttive comunitarie entro il termine prescritto dalle stesse sorge il diritto degli interessati al risarcimento dei danni da intendersi nella forma della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria.

Al fine di poter tracciare un orientamento unitario sul tema, tenuto conto del vasto contenzioso creatosi, codesta Corte si è soffermata su sette importanti questioni che sono state oggetto di numerose e oscillanti pronunce: riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice

amministrativo, competenza per territorio, termine di prescrizione, legittimazione passiva, onere della prova, quantificazione del danno, quantificazione per i c.d. specializzandi “a cavallo” e diritto al compenso per i medici specializzandi immatricolati prima del 1/01/1983.

Alla luce di quanto affermato dagli ermellini nelle pronunce di seguito riportate, si procede ad indicare l’orientamento abbracciato da codesta Corte con riferimento a tutti e sette i singoli punti sopra citati.

Riparto di giurisdizione tra G.O. e G.A.

E’ bene precisare che la domanda promossa dai medici specializzandi e finalizzata alla condanna della pubblica amministrazione al pagamento in loro favore del trattamento economico a loro dovuto a seguito della frequenza a corsi di specializzazione deve ritenersi quale domanda di risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., in conseguenza del mancato recepimento delle direttive CEE citate in premessa. Pertanto, la pretesa risarcitoria de qua è da intendersi quale diritto soggettivo, la cui cognizione appartiene, come chiarito ormai pacificamente dalla Suprema Corte di Cassazione, al giudice ordinario e non al giudice amministrativo.

“La domanda con cui il laureato in medicina, ammesso alla frequenza di un corso di specializzazione (nella specie, nel triennio 1993/1996), chieda la condanna della P.A. al pagamento in suo favore del trattamento economico pari alla borsa di studio per la frequenza di detto corso - fondando detta richiesta o sull'obbligo dello Stato di risarcire il danno derivante dalla mancata trasposizione, nel termine prescritto, delle pertinenti direttive comunitarie, ovvero sull'immediata operatività di queste ultime o sull'applicabilità retroattiva della normativa nazionale di recepimento (d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257) - spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che, stante il carattere incondizionato e sufficientemente preciso di tali direttive, la natura della situazione giuridica che esse attribuiscono agli specializzandi non può che avere natura e consistenza di diritto soggettivo” (Cass. Sent. n. 13909 del 24.06.2011).

Competenza per territorio

Al fine di individuare il giudice territorialmente competente, la Suprema Corte ha stabilito che, trattandosi di cause di cui è parte un’amministrazione dello Stato ed aventi ad oggetto obbligazioni che traggono origine da un fatto illecito, il “forum delicti” concorre, in via alternativa, con il “forum destinatae solutionis”, da determinare in base alle norme di contabilità pubblica. Pertanto, con riferimento a tale ultima ipotesi ci si deve riferire al luogo in cui ha sede l’ufficio di Tesoreria tenuto ad effettuare il pagamento, che è quello della provincia in cui il creditore è domiciliato.

“Nelle cause in cui sia parte un'amministrazione dello Stato, qualora l'obbligazione dedotta in giudizio abbia origine da un fatto illecito, ai fini dell'individuazione del giudice competente per territorio, ai sensi degli artt. 6 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e 25 cod. proc. civ., il "forum delicti" concorre, in via alternativa, con il "forum destinatae solutionis", da determinarsi in base alle norme di contabilità pubblica (art. 54 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; artt. 278, lettera d, 287 e 407 r.d. 23 maggio 1924, n. 827), e cioè il luogo in cui ha sede l'ufficio di tesoreria tenuto ad effettuare il pagamento, che è quello della provincia in cui il creditore è domiciliato” (Cass. Ord. n. 2265 del 16.02.2012). *“Nel giudizio in cui è parte un'Amministrazione dello Stato, se l'obbligazione dedotta abbia origine da un fatto illecito, ai fini della individuazione del giudice competente per territorio ai sensi degli artt. 6 del R.D. del 30 ottobre 1933, n.1611 e 25 cod. proc. civ., il "forum delicti" concorre, in via alternativa, con il "forum destinatae solutionis", da determinare in base alle norme di contabilità pubblica - art. 54 R.D. del R.D. 18 novembre 1923 n.2440, artt. 278, lett.*

d), 287 e 407 del R.D. 23 maggio 1924 n.827, e cioè con il luogo in cui ha sede l' ufficio di Tesoreria tenuto ad effettuare il pagamento, che è quello della provincia in cui il creditore è domiciliato. Pertanto, qualora in detto giudizio l'Amministrazione dello Stato eccepisca l'incompetenza per territorio, ha l'onere di contestare la competenza del giudice adito con riferimento, tra l'altro, ad entrambi i criteri di collegamento e, in mancanza, l'eccezione deve ritenersi inammissibile e, conseguentemente la competenza resta definitivamente radicata innanzi al giudice adito” (Cass. Ord. n. 14718 del 30.07.2004).

Prescrizione

La giurisprudenza maggioritaria afferma che il diritto all'indennizzo in favore dei medici ammessi ai corsi di specializzazione universitari fino al 1999 è soggetto alla prescrizione decennale. Il termine di prescrizione inizia a decorrere dal 27.10.1999, data di entrata in vigore dell'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, con il quale, come si è già anticipato in premessa, il legislatore ha riconosciuto in favore di quei medici specializzandi iscritti negli anni accademici 1983-1991 e destinatari delle sentenze passate in giudicato del TAR il diritto ad una borsa di studio, dal momento che solo a partire da detta data l'obbligo a risarcire è diventato per i medici esclusi, e quindi per quelli non destinatari delle pronunce del TAR, un effetto della condotta di inadempimento.

“Il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, insorto in favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica iniziati negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che, se detta direttiva fosse stata attuata, avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore dell'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370. In riferimento a detta situazione, nessuna influenza può avere la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 4, comma 43, della legge 12 novembre 2011, n. 183 - secondo cui la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da mancato recepimento di direttive comunitarie soggiace alla disciplina dell'art. 2947 cod. civ. 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 - trattandosi di norma che, in difetto di espressa previsione, non può che spiegare la sua efficacia rispetto a fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore (1° gennaio 2012)” (Cass. Sent. n. 1917 del 09.02.2012- n. 16104 del 26/06/2013).

Legittimazione passiva

Con riferimento alla legittimazione passiva è bene analizzare due punti essenziali:

- Innanzitutto deve precisarsi che il mancato o tardivo recepimento delle direttive europee determina l'insorgere di una responsabilità in capo allo Stato membro inadempiente. In particolare, tale responsabilità si configura sia nei confronti dell'Unione Europea per la violazione dello stesso diritto europeo sia nei confronti dei cittadini i quali si sono visti privati di uno o più diritti che gli stessi si sarebbero invece visti riconoscere se solo lo Stato fosse stato adempiente. Pertanto, nelle azioni risarcitorio-indennitarie promosse dai medici specializzandi iscritti negli anni accademici 1983-1991, deve ritenersi quale legittimato passivo lo Stato italiano e per quest'ultimo la Presidenza del Consiglio dei Ministri in quanto organo di direzione politica generale dell'esecutivo. Va inoltre ribadito che se venisse citato in giudizio il solo Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e

Tecnologica (MIUR) non potrebbe essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva dal momento che lo stesso è da intendersi quale articolazione ministeriale dell'amministratore generale. Deve altresì ritenersi esclusa ogni legittimazione dell'Università presso cui la specializzazione è stata acquisita dal momento che unico responsabile dell'inadempimento è lo Stato.

“In tema di responsabilità dello Stato da mancata attuazione di direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE in materia di retribuzione della formazione dei medici specializzandi), l'evocazione in giudizio - oltre che della Presidenza del Consiglio dei Ministri, legittimata a stare in giudizio - anche di singoli Ministeri non comporta alcuna conseguenza in termini di legittimazione sostanziale, trattandosi di articolazioni del Governo della Repubblica” (Cass. Sent. n. 6029 del 25.03.2015). *“Il diritto al risarcimento dei danni per 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) va ricondotto allo schema della responsabilità contrattuale per inadempimento dell'obbligazione "ex lege" dello Stato, di natura indennitaria. Ne consegue che, essendo lo Stato italiano l'unico responsabile di detto inadempimento e, dunque, l'esclusivo legittimato passivo in senso sostanziale, non è configurabile una responsabilità, neppure solidale, delle Università presso le quali la specializzazione venne acquisita, con l'ulteriore conseguenza che l'eccezione di prescrizione sollevata dall'Università evocata in giudizio non può giovare all'Amministrazione statale anch'essa convenuta”* (Cass. Sent. n. 23558 dell'11.11.2011). *“In tema di corresponsione di borse di studio agli specializzandi medici ammessi alle scuole negli anni 1983-1991, il soggetto tenuto al pagamento dell'adeguata remunerazione deve essere individuato nello Stato (e, per esso, nel Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica), alla stregua della previsione dell'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, in quanto norma introdotta proprio allo scopo di dare attuazione alle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE. Ne consegue che è da escludersi al riguardo la legittimazione passiva delle Università, presso le cui scuole di specializzazione i medici, aventi diritto alla corresponsione della borsa di studio, hanno frequentato i corsi e conseguito i diplomi”* (Cass. Sent. n. 17682 del 29/08/2011).

- Deve altresì aggiungersi che, in base ad un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, in caso di chiamata in giudizio di un Ministero dell'articolazione statale al posto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, se l'Avvocatura dello Stato non dovesse nella prima udienza eccepire l'erronea identificazione della controparte pubblica con contestuale indicazione di quella realmente competente, resterebbe preclusa in seguito la possibilità di far valere l'irrituale costituzione del rapporto processuale dal momento che, per i motivi sopra esposti, la chiamata in giudizio del Ministero, in quanto articolazione dell'amministratore generale, non determina alcun difetto di legittimazione passiva. E' comunque fatta salva la possibilità per il reale destinatario della domanda di intervenire in giudizio e di essere rimesso in termini.

“In tema di responsabilità dello Stato da mancata attuazione di direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE in materia di retribuzione della formazione dei medici specializzandi), l'evocazione in giudizio - oltre che della Presidenza del Consiglio dei Ministri, legittimata a stare in giudizio - anche di singoli Ministeri non comporta alcuna conseguenza in termini di legittimazione sostanziale, trattandosi di articolazioni del Governo della Repubblica” (Cass. Sent. n. 765 del 19.01.2016 - Cass. Sent. n. 6029 del 25.03.2015). *“Nell'ipotesi di "vocatio in ius" di un Ministero diverso da quello istituzionalmente competente, allorché l'Avvocatura dello Stato - pur ricorrendo i presupposti per l'applicazione dell'art. 4 della legge 25 marzo 1958, n. 260 - non si avvalga, nella prima udienza, della facoltà di eccepire l'erronea identificazione della*

controparte pubblica, provvedendo alla contemporanea indicazione di quella realmente competente, resta preclusa la possibilità di far valere, in seguito, l'irrituale costituzione del rapporto giuridico processuale, non ponendosi, in senso proprio, una questione di difetto di legittimazione passiva, ferma restando la facoltà per il reale destinatario della domanda di intervenire in giudizio e di essere rimesso in termini. (Fattispecie in tema di giudizio promosso nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica - e non della Presidenza del Consiglio dei ministri - per il pagamento di quanto dovuto agli specializzandi in medicina negli anni compresi tra il 1982-83 e il 1990-91 in conseguenza dell'inadempimento degli obblighi di remunerazione posti a carico dello Stato dalle direttive comunitarie 16 giugno 1975, n. 75/362/CEE e 26 gennaio 1982, n. 82/76/CEE)" (Cass. Sent. n. 16104 del 26.06.2013).

Onere della prova

Ulteriore questione che si è posta è quella riguardante l'onere della prova gravante sui medici specializzandi che agiscono per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno da tardiva attuazione delle direttive comunitarie sopra citate. In particolare, la giurisprudenza di merito si è chiesta se, per lo specializzando che facesse valere la suddetta pretesa risarcitoria, fosse sufficiente dimostrare la mera frequenza di un corso di specializzazione ricadente in quelli indicati dagli articoli 5 e 7 della direttiva 75/362/CEE, ovvero, altresì, le concrete modalità di svolgimento della formazione (tempo pieno o tempo parziale). Al riguardo, l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità (Cass. sentenze nn. 24816 del 2011; 23577 del 2011 e 17068 del 2013) riteneva che lo specializzando che azionava l'obbligo risarcitorio doveva dimostrare esclusivamente di avere frequentato - con iscrizione collocantesi a far tempo dall'anno accademico 1983-1984 fino a quello 1990-1991 - un corso di specializzazione comune a tutti gli Stati membri e, quindi, rientrante nell'ambito di applicazione delle direttive. Poiché la frequenza di tali corsi, in mancanza dell'adeguamento alle direttive, si concretava nella impossibilità di conseguire l'adeguata remunerazione, egli, nell'individuare e provare la pretesa risarcitoria conseguente all'inadempimento statutale non aveva altro onere che dimostrare detta frequenza. Essa, congiunta all'inadempimento statutale per come sopra indicato, integrava i fatti costitutivi dell'obbligo risarcitorio dello Stato nei termini indicati dalla sentenza n. 9147 del 2009 e, quindi, della relativa domanda. Ne deriva che, fatto costitutivo della pretesa risarcitoria, il cui onere probatorio grava sullo specializzando, è dato dalla mera frequenza di un corso ricadente nei due elenchi. Le concrete modalità di svolgimento del corso potrebbero, in realtà, venire in rilievo solo quali circostanze rilevanti ai fini della quantificazione del risarcimento del danno, nel senso che quest'ultimo non può essere riconosciuto nella stessa misura allo specializzando che abbia frequentato un corso con modalità simili a quelle a tempo pieno e ad uno specializzando che lo abbia frequentato con modalità simili a quelle tempo parziale o addirittura minori rispetto a queste ultime.

Sul punto la Suprema Corte è recentemente tornata riaffermando il principio secondo cui “ *il medico specialista che, essendosi iscritto ad una scuola di specializzazione prima del 1991 e non avendo percepito alcuna remunerazione durante il corso, domandi il risarcimento del danno da mancata attuazione delle direttive 75/362/CEE e 82/76/CEE, non è tenuto a provare che il corso frequentato fosse esclusivo ed a tempo pieno, ma deve solo provare di aver frequentato un corso di specializzazione senza essere stato remunerato*”. La circostanza che lo specialista abbia frequentato un corso non a tempo pieno, potrà, dunque, incidere solo sul quantum debeatur, ma tale circostanza, in quanto fatto modificativo della pretesa, deve essere dedotta e provata da chi la invoca, cioè dal debitore (Cass., III Sez. Civ., sent. n. 5781/2017).

Quantificazione

Con riferimento alla quantificazione degli importi da corrispondere ai medici specializzandi che hanno frequentato il corso di specializzazione negli anni 1983-1991, merita di essere ricordato che tali importi non possono essere commisurati all'intero ammontare della borsa di studio, così come introdotta e quantificata nel D. Lgs. 8 agosto 1991, n. 257 (euro 11.103,82) dal momento che l'obbligazione scaturente dalla mancata attuazione di norme comunitarie non ha natura né retributiva né risarcitoria bensì indennitaria. Pertanto, non può darsi luogo ad una riparazione integrale e gli importi devono essere quantificati scegliendo un parametro equitativo. A tal proposito è stato individuato quale equo indennizzo la somma di euro 6.713,93 annui, somma riconosciuta dal legislatore in favore dei medici specializzandi destinatari di sentenze passate in giudicato del tribunale amministrativo regionale del Lazio, ai sensi dell'art. 11 della legge 19 ottobre 1999 n. 370.

“Gli importi da corrispondere, per effetto del tardivo recepimento delle direttive Cee n. 362 del 1975 e n. 76 del 1982, ai medici specializzandi italiani che hanno frequentato il corso di specializzazione dopo il 31 dicembre 1982, non possono essere commisurati all'intero ammontare della borsa di studio, così come introdotta e quantificata nel D.L. vo 8 agosto 1991, n. 257 in quanto tale fonte non ha efficacia retroattiva, essendo diretta a individuare, secondo la discrezionalità del legislatore interno, la misura della retribuzione dovuta per le prestazioni fornite dai medici specializzandi; nonché in quanto l'obbligazione scaturente dalla mancata attuazione di norme comunitarie non ha natura né retributiva, né risarcitoria, e non può dar luogo ad una riparazione integrale, desumibile dai criteri di calcolo della legge sopraccitata; pertanto la suddetta obbligazione, avendo natura indennitaria e pararisarcitoria, deve essere quantificata scegliendo un parametro equitativo fondato sul canone di parità di trattamento per situazioni analoghe: parametro che va desunto dalle indicazioni contenute nella l. 19 ottobre 1999, n. 370, con la quale lo Stato italiano ha posto in essere un parziale adempimento soggettivo nei confronti di tutte le categorie che, dopo il 31 dicembre 1982, si erano trovate nelle condizioni fattuali idonee all'acquisizione dei diritti previsti dalle direttive comunitarie, senza però essere ricompresi nel d.lg. n. 257 del 1991” (Cass. Sent. n. 19837 del 19.09.2014) *“In tema di risarcimento dei danni per la mancata tempestiva trasposizione delle direttive comunitarie 75/362/CEE e 82/76/CEE in favore dei medici frequentanti le scuole di specializzazione in epoca anteriore all'anno 1991, deve ritenersi che il legislatore - dettando l'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, con la quale ha proceduto ad un sostanziale atto di adempimento parziale soggettivo delle citate direttive - abbia palesato una precisa quantificazione dell'obbligo risarcitorio da parte dello Stato, valevole anche nei confronti di coloro i quali non erano ricompresi nel citato art. 11. A seguito di tale esatta determinazione monetaria, alla precedente obbligazione risarcitoria per mancata attuazione delle direttive si è sostituita un'obbligazione avente natura di debito di valuta, rispetto alla quale - 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 notificazione della domanda giudiziale”* (Cass. Sent. n. 1917 del 09.02.2012).

Quantificazione per i c.d. specializzandi “a cavallo”

Si era posto l'ulteriore problema relativo all'applicabilità nei confronti dei medici specializzandi iscritti nell'anno accademico 1991-1992 (c.d. specializzandi “a cavallo”) del d.lgs 8 agosto 1991 n. 257, con il quale lo Stato italiano aveva recepito, seppur tardivamente, le direttive comunitarie 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE. La Suprema Corte ha risposto affermativamente a tale

quesito, dal momento che una diversa soluzione avrebbe comportato ragionevoli dubbi di costituzionalità, in particolare con riferimento agli artt. 3 e 117 Cost.

“Il d.lgs. 8 agosto 1991 n. 257, di recepimento delle direttive comunitarie 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE, si applica anche ai medici specializzandi iscritti nell'anno accademico 1991-1992, al secondo o terzo anno, nelle specialità definite alla stregua del decreto medesimo come comuni a due o più Stati dell'Unione e nei luoghi a ciò deputati, purché la relativa formazione si sia svolta di fatto in maniera conforme ai requisiti stabiliti dall'art. 4 del medesimo d.lgs., atteso che una diversa interpretazione comporterebbe ragionevoli dubbi di costituzionalità, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., tenuto anche conto del canone dell'interpretazione adeguatrice della norma di diritto nazionale alle norme di diritto comunitario” (Cass. Sent. n. 2632 del 22.02.2012).

Sul punto poi la Cassazione, con una successiva pronuncia, si è discostata dal precedente orientamento ed ha statuito che sì il d.lgs 8 agosto 1991 n. 257 trova applicazione anche nei confronti dei medici iscritti ad un corso di specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1991-1992, ma devono ritenersi esclusi tutti quei medici specializzandi che, alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, già frequentavano corsi di specializzazione senza averli terminati.

“In materia di trattamento economico dei medici specializzandi, l'art. 8, comma 2, del d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 (“le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dall'anno accademico 1991-1992”), si interpreta nel senso che il precedente art. 6, il quale aveva tardivamente attuato il diritto comunitario, era applicabile soltanto ai medici che si fossero iscritti ad un corso di specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1991-1992, esclusi, quindi, gli specializzandi che, alla data di entrata in vigore del decreto, già frequentavano corsi di specializzazione, per essersi iscritti in un anno precedente senza averli terminati, e ciò non solo per gli anni accademici pregressi, ma anche per i successivi” (Cass. Sent. n. 6469 del 31.03.2015).

Diritto al compenso per i medici specializzandi immatricolati prima del 01/01/1983

Degna di approfondimento è altresì la questione dell'estensione o meno del risarcimento del danno da inadempimento di direttive comunitarie per quei medici specializzandi iscritti ad anni accademici iniziati già prima dell'1/1/83, tenuto conto del fatto che fino al 31/12/82, termine fissato agli Stati membri per conformare il proprio ordinamento alle direttive stesse, l'inadempimento non sussisteva. In particolare, sulla questione de qua è sorto un contrasto giurisprudenziale non ancora definitivamente risolto. La Suprema Corte di Cassazione, infatti, da una parte, con sentenza n. 17434 del 2 settembre 2015, ha allargato la platea degli aventi diritto al compenso agli specializzandi immatricolati prima del 1983, sostenendo che *“...La limitazione ai soli medici iscritti ai corsi di specializzazione a partire dal 31 dicembre 1982 non trova riscontro nelle direttive CEE 16 giugno 1975 n. 75/363 e 26 gennaio 1982 n. 82/76, anzi, è indirettamente smentita dall'art. 14 di quest'ultima direttiva — secondo cui “le formazione a tempo ridotto di medici specialisti iniziate prima del gennaio 1983, in applicazione dell'articolo 3 della direttiva 75/363/CEE, possono essere completate conformemente a tale articolo” — e comunque si pone in contrasto con il criterio della c.d. applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della norma comunitaria comportante la previsione della possibilità di risarcire tutti coloro che avevano subito un danno, indicato dalla CGUE come rimedio alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione della direttiva... Da ultimo, essendo il rapporto derivante dall'iscrizione ad un corso di specializzazione, da parte del medico, un rapporto di durata, nell'ambito del diritto interno, ad esso trova applicazione il principio secondo cui la legge sopravvenuta disciplina il rapporto giuridico in corso allorché esso, sebbene sorto anteriormente, non abbia ancora esaurito i propri effetti e purché la norma innovatrice non sia diretta a regolare il fatto generatore del rapporto, ma il suo perdurare*

nel tempo...”, dall’altra invece, con ordinanza interlocutoria n. 23652 del 10 novembre 2015, ha sostenuto la tesi opposta, ritenendo che “...i medici che si sono immatricolati od iscritti ad un corso di specializzazione iniziato prima della data di obbligatorietà delle direttive comunitarie (e quindi prima dell’insorgenza stessa di un inadempimento da parte dello Stato italiano) si sono immatricolati od iscritti quando l’inadempimento ancora non c’era. Pertanto, poiché non vi può essere un inadempimento sopravvenuto e nessuna norma comunitaria ha previsto l’immediata estensione ai corsi non in regola con la direttiva sopravvenuta e già in fase di svolgimento e poiché i corsi debbono essere valutati unitariamente per l’unitarietà del risultato cui mirano, si fa luogo alle seguenti conseguenze: a) quei medici non sono danneggiati, semplicemente perché ad essi non andava applicata la normativa comunitaria; b) quanto ad essi non sussiste alcun inadempimento dello Stato italiano, né può insorgere alcun diritto al risarcimento dei danni prodotti da un inadempimento che non c’è; c) non può loro applicarsi retroattivamente la disciplina comunitaria, in difetto di inadempimento di essa nei loro confronti da parte dello Stato; d) il primato del diritto comunitario non impone affatto l’estensione, in forza dell’art. 14 della Direttiva del 1982, della nuova disciplina agli Stati inadempienti anche ai corsi già intrapresi; e) l’antigiuridicità è esclusa dall’assenza di inadempimento dello Stato per l’intera durata di tutti i corsi avviati prima del 1.1.83, sola epoca a partire dalla quale la mancata adozione di normative interne di attuazione ha configurato l’inadempimento dello Stato membro; f) il rapporto relativo alla frequenza del corso di specializzazione iniziato con una disciplina particolare — non limitata alla mera erogazione di somme, ma strutturata con peculiari caratteristiche organizzative, tutte coordinate al fine della spendita del risultato finale in ambito comunitario — non è rapporto di durata suscettibile di ricevere diversa regolamentazione (a meno che, come peraltro non succede nella specie, non sia espressamente previsto in tal senso, con adeguate forme di armonizzazione) in base alle modifiche normative sopravvenute, restando unitariamente regolamentato secondo la disciplina in vigore al momento del suo inizio; g) è incidentale — per quanto possa rilevare e riferirsi proprio ai corsi già in essere alla data di scadenza dell’obbligo di conformazione in capo al singolo Stato membro — l’interpretazione del Consiglio di Stato sull’estensione della disciplina comunitaria a tutti i medici “in atto frequentatori delle scuole di specializzazione”...”. Proprio in virtù di tale evidente contrasto giurisprudenziale, la questione è stata rimessa alle Sezioni Unite. In particolare, le Sezioni Unite di Cassazione, partendo dal presupposto che l’obbligo di corrispondere un’adeguata remunerazione è sorto in capo allo Stato Italiano a partire dal 1° gennaio 1983, hanno riflettuto sulla possibilità di garantire il diritto alla remunerazione anche a quei medici specializzandi che, pur essendosi immatricolati in epoca precedente, hanno frequentato le scuole dopo tale data e, in tale ultimo caso, sulla possibilità che il diritto de quo venga loro riconosciuto per l’intero periodo di specializzazione. Le Sezioni Unite, con ordinanza interlocutoria n. 23581 del 21 novembre 2016, data la rilevanza della problematica, hanno ritenuto di rimettere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia, sospendendo il giudizio in attesa del suo pronunciamento, le seguenti questioni interpretative:

“a) se la direttiva 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, debba essere interpretata nel senso che rientrino nel suo ambito di applicazione anche le formazioni di medici specialisti, sia a tempo pieno che a tempo ridotto, già in corso e proseguite oltre il 31 dicembre 1982, termine fissato agli Stati membri dall’art. 16 della direttiva n. 82/76/CEE per adottare le misure necessarie per conformarsi. In caso di risposta affermativa al quesito sub a): b) se l’allegato, aggiunto alla direttiva “coordinamento” n. 75/363/CEE dall’art. 13 della direttiva n. 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, debba essere interpretato nel senso che per i corsi di formazione specialistica già iniziati alla data del 31 dicembre 1982 l’insorgenza dell’obbligo di remunerazione adeguata per i medici specializzandi dipenda dall’assolvimento dell’obbligo di riorganizzazione o comunque di verifica di compatibilità con le

prescrizioni delle predette Direttive;
c) se in favore dei medici che abbiano conseguito specializzazioni frequentando corsi di formazione che avevano già avuto inizio ma non erano conclusi al 1° gennaio 1983, sia insorto o meno l'obbligo di adeguata remunerazione per l'intera durata del corso o per il solo periodo di tempo successivo al 31 dicembre 1982 ed a quali eventuali condizioni.”

La Corte di Giustizia, Ottava Sezione, con sentenza 24 gennaio 2018, si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale operato dalle Sezioni Unite.

In merito alla prima questione pregiudiziale, prospettata nel punto sub a), la Corte di Giustizia ritiene che dalla direttiva 75/363 come modificata non risultano limitazioni all'obbligo imposto agli Stati membri di procedere ad una remunerazione adeguata dei periodi di formazione a tempo pieno e a tempo ridotto dei medici specialisti che siano iniziati prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 82/76 (31 dicembre 1982) e che siano proseguiti dopo questa data. Ne consegue che qualsiasi formazione a tempo pieno o a tempo ridotto come medico specialista iniziata nel corso dell'anno 1982 e proseguita sino all'anno 1990 deve essere oggetto di una remunerazione adeguata, a condizione che tale formazione riguardi pur sempre una delle specializzazioni mediche previste dagli articoli 5 e 7 della direttiva 75/362.

Con riguardo alla seconda questione sub b), la Corte di Giustizia afferma che l'esistenza dell'obbligo di prevedere una remunerazione adeguata per qualsiasi formazione a tempo pieno o a tempo ridotto iniziata nel corso dell'anno 1982 e proseguita fino all'anno 1990, non dipende dall'adozione, da parte dello Stato membro, di misure di trasposizione della direttiva 82/76, e ciò in ragione del fatto che l'obbligo degli Stati membri di raggiungere il risultato previsto da una direttiva si impone a tutte le autorità degli Stati membri, ivi comprese, nell'ambito delle loro competenze, le autorità giurisdizionali. Dunque, anche in assenza di specifiche misure nazionali di trasposizione di una direttiva, spetta al giudice nazionale interpretare il diritto interno quanto più possibile alla luce del tenore letterale e della finalità della direttiva in questione, in modo da raggiungere il risultato perseguito da quest'ultima. Nel caso in cui, a motivo dell'assenza di misure nazionali di trasposizione della direttiva 82/76, il risultato prescritto da quest'ultima non possa essere raggiunto per via interpretativa prendendo in considerazione il diritto interno nella sua globalità e applicando i metodi di interpretazione da questo riconosciuti, il diritto dell'Unione impone allo Stato membro in questione di risarcire i danni che esso abbia causato ai singoli in ragione della mancata trasposizione della direttiva sopra citata.

Con riferimento, infine, alla questione sub c), la Corte di Giustizia ritiene, infine, che, per gli specializzandi che abbiano iniziato la formazione nel corso dell'anno 1982 e proseguita fino all'anno 1990, l'obbligo di adeguata remunerazione sorga solo per il periodo di formazione successivo al 31 dicembre 1982, e quindi a partire dal 1° gennaio 1983 sino alla conclusione della formazione stessa.

La Corte di Appello di Bari, Terza Sezione Civile, si è conformata, pertanto, ai principi espressi dalla Corte di Giustizia, in particolar modo per quel che riguarda il riconoscimento dell'obbligo di adeguata remunerazione, per coloro che abbiano iniziato la frequenza di un corso di specializzazione nel corso dell'anno 1982, a partire dal 1° gennaio 1983 (Corte Appello Bari, III Sez. Civ., sent. n. 739/18 del 27.04.18).

Bari, 17 maggio 2018

Scheda redatta dalla dott.ssa Leonarda Giovanna De Vanna, tirocinante ai sensi dell'art. 73 D.L. 69/2013, presso la Corte di Appello di Bari, terza sezione civile.

Aggiornamenti giurisprudenziali a cura della dott.ssa Raffaella Basile, tirocinante ai sensi dell'art. 73 D.L. 69/2013, presso la Corte di Appello di Bari, terza sezione civile.