

Il Tribunale di Genova affronta i problemi interpretativi sorti in merito al rimborso dei medici specializzandi negli anni 1978 - 2006

Autore: Marco Giulio Galli

In: Diritto civile e commerciale

L'11.2.2020 il Tribunale di Genova, con la sent. n. 353, si è egregiamente espresso in materia di rimborso dei medici che hanno svolto in passato il periodo di specializzazione e non sono stati retribuiti per mancata trasposizione, nel nostro ordinamento, della Dir. n. 82/76 CEE, relativa alla preparazione a tempo pieno e ad orario ridotto dei medici specialisti.

Ci troviamo all'interno dell'annoso problema del rimborso ai medici specializzandi a titolo di borsa di studio ex art. 6 d.lgs. n. 257 del 1991, in particolare per quei medici che hanno svolto gli anni di specializzazione post-laurea tra il 1978 e il 2006.

La sentenza di Genova è molto dettagliata (51 pagine) e divisa in capitoli, dove il Dott. Domenico Pellegrini (Presidente della II sez. del Tribunale di Genova) affronta e risolve gli intricati problemi che attanagliano la materia in esame. Questa sentenza rappresenta un'ottima occasione per ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale sul punto.

Sommario

SOMMARIO

Breve premessa storica

I punti fondamentali della sentenza del Tribunale di Genova

- 1) Anche i medici specializzandi negli anni 1983 - 1991 hanno il diritto ad un indennizzo
- 2) La domanda risarcitoria di maggiori emolumenti proposta dai medici specializzandi negli anni dal

1991 al 2006 è infondata

- 3) Niente prescrizione
- 4) Non si può parlare di arricchimento senza giusta causa da parte dell'Amministrazione
- 5) il quantum debeatur per i medici specializzandi ante 1991
- 6) Un problema non risolto, la questione di competenza
- 7) Conclusioni, orientamento di Roma

Giurisprudenza

Cass. n. 17682/2011; 4

Cass. n. 19808/2004; 7

Cass. n. 19837/2014; 7

Cass. n. 7010/2017; 8

Cass. ord. n. 19730/2019; 4

Cass. ord. n. 3869/2014; 7

Cassazione, sent. n. 16789/14; 9

Corte Cost. "Granital" n. 170/1984; 3

Corte d'Appello di Roma n. 2174 del 30.4.2020; 9

Corte d'Appello di Roma, nella sent. del 21.5.2020; 8

Corte di Giustizia UE "Simmenthal" C-106/77; 3

Corte di Giustizia UE del 24.1.2018, C- 616/16 e C- 617/16; 6

Corte di Giustizia UE il 13.11.1990, C-106/89; 3

Corte di Giustizia UE, già il 3.10.2000, C-731/1997; 6

Corte Giustizia UE del 19.11.1991, C-6, C-9/90; 3

Costa c. ENEL C-6/64; 3

Trib. Roma. n. 5105 del 12.3.2020; 8

Corte di Giustizia UE sentenza del 7.7.1987, causa 49/86 Commissione c. Italia; 2

sentenza Emmott, Corte di Giustizia UE del 25.7.1991; 5

SS.UU. n. 30649/2018; 6

SS.UU. n. 9147/2009; 7

Trib. Roma n. 21703 del 12.11.2019; 8

Trib. Roma n. 3887 del 21.2.2020; 8

Tribunale Roma, Sez. II, sentenze n. 3273 del 13.2.2020; 8

Van Gend en Loos C-26/62; 3

Breve premessa storica

Tutto ha inizio dalle Direttive n. 75/362 e n. 75/363 CEE, poi modificate dalla Direttiva n. 82/76 CEE. L'allora Comunità Economica Europea riconosceva ai medici una "remunerazione adeguata" durante gli anni di specializzazione, svolta in qualsiasi Stato membro.

Tali Direttive non erano self executing, gli Stati dovevano recepirle entro il 31.12.1982. L'Italia non si adeguò.

La Corte di Giustizia interveniva con sentenza del 7.7.1987, causa 49/86 Commissione c. Italia.

Il nostro legislatore, quindi, “recepiva” la norma comunitaria con il d.lgs. n. 257/1991, con il quale riconosceva una borsa di studio per l’anno 1991 e seguenti. Il Quantum della borsa di studio avrebbe dovuto, dal 1992 in poi, essere rivalutato in base all’incremento del tasso di inflazione e alla contrattazione collettiva relativa al comparto del S.S.N.

Nulla veniva previsto, invece, per i medici specializzandi negli anni precedenti il 1991.

L’importo della borsa di studio per i medici specializzandi post 1991 veniva rivalutato solo una volta, intervenendo l’art. 7, comma 5, d. l. n. 384/1992, che, sostanzialmente, bloccava la rivalutazione monetaria di qualsiasi emolumento congelandola all’anno 1992.

Nel 1999 il legislatore interveniva con la l. n. 370, in special modo l’art. 11.

Quest’ultimo intervento è particolarmente importante, perché in questa occasione il legislatore si ricordava dei medici specializzandi negli anni dal 1983 al 1991.

Ma il legislatore ha commesso uno sbaglio, discriminando ingiustificatamente la categoria. Infatti, ha considerato soltanto quei medici che, in seguito al d.lgs. n. 257/1991, si fossero ricordati di fare ricorso al T.A.R. e avessero beneficiato di una positiva sentenza. Ecco, solo per questi ultimi il legislatore concedeva una borsa di studio di complessive £ 13.000.000 annue.

Infine, la l. n. 266/2005, art. 1, comma 300, definiva il rapporto di lavoro tra Università e medici specializzandi come “contratto di formazione specialistica”, prevedendo uno specifico trattamento economico (ben più consistente rispetto a quella prevista per i medici specializzandi dal 1991 al 2006).

Ricapitolando:

- ai medici, specializzandi dal 1983 al 1991, che non avessero fatto ricorso al T.A.R., non veniva riconosciuto nulla;
- i medici, specializzandi dal 1983 al 1991 e che, più furbi, hanno fatto ricorso al T.A.R. e hanno vinto, beneficiavano della c.d. sanatoria della l. n. 370/1999;
- i medici, specializzandi dal 1991 al 2006, hanno beneficiato di una borsa di studio che non ha subito rivalutazioni monetarie dal 1992 al 2006;
- i medici, specializzandi dal 2006 in poi, sono finalmente tutelati e inquadrati in un loro contratto ad hoc.

Volume consigliato

-I punti fondamentali della sentenza del Tribunale di Genova

1) Anche i medici specializzandi negli anni 1983 - 1991 hanno il diritto ad un indennizzo.

Questo principio lo afferma la stessa Corte di Giustizia Europea il 13.11.1990, C-106/89

Se da un lato, infatti, la Corte ha escluso che le direttive in esame siano self executing, dall'altro ha affermato che il giudice nazionale è tenuto ad interpretare il diritto nazionale in modo il più coerente possibile a quello europeo.

Inoltre, se la norma comunitaria violata dal legislatore nazionale attribuisce diritti ai singoli, ha un contenuto identificabile, sussiste un nesso di causa tra la grave violazione da parte del legislatore e il danno subito da mancata trasposizione della direttiva, lo Stato deve risarcire i danni causati ai singoli (Corte Giustizia europea del 19.11.1991, C-6, C-9/90).

Quindi, poco importa se il legislatore non ha dato attuazione alla direttiva, perché è il giudice nazionale che deve interpretare l'ordinamento interno in coerenza con il diritto UE.

Se questo proprio non è possibile, lo Stato risarcirà i danni da mancato recepimento della direttiva UE.

Il giudice di ogni Stato membro deve garantire l'osservanza e l'applicazione del diritto comunitario, anche mediante disapplicazione di norme interne confliggenti (principio sorto dalle famose pronunce della Corte di Giustizia: Van Gend en Loos C-26/62 e Costa c. ENEL C-6/64).

La domanda che il giudice deve, però, porsi è se le direttive con cui ha a che fare siano sufficientemente dettagliate.

Per la giurisprudenza italiana maggioritaria la risposta in merito alla Direttiva n. 82/76 CEE è sempre stata negativa, la direttiva non identifica chiaramente né il debitore né l'importo esatto (si parla genericamente di "adeguata remunerazione").

Ma il Giudice genovese si discosta dall'alveo giurisprudenziale.

Il Tribunale di Genova osserva che, nel nostro caso, il conflitto interpretativo è sorto tra:

- una direttiva CEE, di indirizzo, che riconosce diritti chiari ed incondizionati ai singoli beneficiari (il diritto ad avere un'adeguata remunerazione durante il periodo di specializzazione), ma che non identifica in modo chiaro il soggetto obbligato a erogare la prestazione pecuniaria né il quantum da erogare;

- e una "regola negativa ricavata per via ermeneutica dal diritto nazionale" (pag. 14 della sentenza di Genova).

Ora, di fronte alla Direttiva n. 82/76 CEE, la quale riconosce chiaramente il diritto ad un rimborso ai medici specializzandi, il giudice dovrebbe risolvere il conflitto tra norme a favore del diritto comunitario disapplicando la norma interna contrastante e applicando direttamente la Direttiva n. 82/76 CEE (va qui ricordata la famosa sentenza della Corte Cost. "Granital" n. 170/1984, la quale recepisce nel nostro ordinamento la sentenza della Corte di Giustizia "Simmenthal" C-106/77).

Il problema è che, nel caso della Direttiva n. 82/76 CEE, questo non è possibile dato che la direttiva non ha un contenuto sufficientemente dettagliato.

Ecco il passaggio fondamentale della sentenza di Genova.

Viene richiamata la Cass. n. 17682/2011, la quale stabilisce che: "In tema di corresponsione di borse di studio agli specializzandi medici ammessi alle scuole negli anni 1983-1991, l'art. 11 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, pone delle condizioni dettagliate per il riconoscimento del relativo diritto, coerenti con le corrispondenti disposizioni delle direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, così da doversi applicare retroattivamente a tutti coloro che si sono trovati nella situazione contemplata dal medesimo art. 11, in quanto la più idonea al raggiungimento dello scopo di attuare le citate direttive a far tempo dalla scadenza del termine dato allo Stato per la relativa trasposizione (nella specie, 31 dicembre 1982). Non trova, invece, giustificazione, alla luce del diritto comunitario, la limitazione del riconoscimento operata dallo stesso art. 11", non si giustifica, cioè, la condizione di aver ottenuto una sentenza favorevole del T.A.R. dato che le Direttive CEE richiedono altri requisiti (la CEE richiede di aver frequentato determinati corsi di specializzazione, elencati dal D.M. del 31.10.1991, elenco comunque non tassativo e che non preclude domande da parte di specializzandi di altri corsi previsti in due o più Stati membri, come affermato dalla Cass. ord. n. 19730/2019).

In definitiva, il giudice nazionale avrebbe tutti gli strumenti per applicare retroattivamente la Direttiva n. 82/76 CEE.

Tali strumenti sono quelli stabiliti dal nostro legislatore con la l. n. 370/1999, cioè quella legge che dà applicazione alla normativa comunitaria, seppur tardivamente e parzialmente.

Il giudice nazionale, quindi, una volta osservato che l'art. 11 l. n. 370/1999 individua nello specifico sia l'importo dell'indennizzo sia chi è obbligato a pagarlo, non farà altro che desumere la disciplina da applicare ai medici specializzandi ante 1991 in conformità ai chiari principi delle Direttive CEE, e nel

rispetto del principio fondamentale della parità di trattamento.

Conseguentemente, disapplicherà le irragionevoli e ingiustificate limitazioni soggettive imposte dall'art. 11 l. n. 370/1999, cioè aver proposto ricorso al TAR e aver ottenuto una sentenza definitiva favorevole, e accoglierà le domande dei medici specializzandi ante 1991.

La domanda risarcitoria di maggiori emolumenti proposta dai medici specializzandi negli anni dal 1991 al 2006 è infondata.

La direttiva CEE si limita a definire la remunerazione come "adequata". Il quantum della retribuzione è stato espressamente demandato agli Stati membri.

Nemmeno si può affermare che la retribuzione prevista dal d.lgs. n. 257/1991 sia irrisoria, in quanto era parametrata alle retribuzioni spettanti ai dottorandi dell'epoca.

Per questi motivi, il Giudice di Genova non ha accolto le domande avanzate sul punto.

· Niente prescrizione.

Se l'orientamento prevalente in giurisprudenza ha sempre fatto decorrere il termine di prescrizione del risarcimento del danno decennale dal 27.10.1999, ovvero dall'entrata in vigore dell'art. 11 l. n. 370/1999, il Tribunale di Genova ha ritenuto di doversi discostare.

A pag. 21 della sent. in commento il Giudice, citando la sent. della Corte di Giustizia del 24.1.2018, stabilisce che la l. n. 370/1999 con l'art. 11 aveva riconosciuto il diritto ad una borsa di studio solo a chi aveva beneficiato di una positiva sentenza della giurisprudenza amministrativa. Solo a questi medici lo Stato ha deciso di riconoscere, a titolo di risarcimento del danno, un indennizzo.

Ma il legislatore, con tale intervento, non ha di certo recepito le Direttive n. 75/362 CEE e n. 82/76 CEE.

Come afferma il Tribunale di Genova, l'art. 11 l. n. 370/1999 "[...] è solo una disposizione che serve ad iscrivere nel bilancio dello Stato l'onere finanziario derivante dalle sentenze amministrative determinandone il Quantum". Quindi la direttiva non è stata attuata per gli specializzandi tra il 1983 e il 1991, creando così due categorie di medici specializzandi (i medici specializzandi post 1991 e quelli tra il 1983 e il 1991, questi ultimi senza alcun diritto).

Ciò significa che lo Stato italiano resta inadempiente per gli anni che vanno dalle Direttive CEE al 1991, ed è tuttora inadempiente.

Premesso tutto ciò, il Giudice afferma: "Si deve pertanto ritenere che non possono essere considerate, norme nazionali di trasposizione, né la L. n. 370 del 1999 né dal D.Lgs. n. 257 del 1991. Nel caso di specie

si può quindi sostenere che la prescrizione non è mai iniziata a decorrere, non essendo stata mai attuata la Direttiva per medici che hanno frequentato delle Scuole di Specializzazione tra il 1983 e il 1991”.

Gli specializzandi 1983-1991, quindi, certi che lo Stato non avrebbe più emanato altre norme per adempiere alle direttive CEE, non possono vedersi decorrere la prescrizione dal 27.10.1999, dato che il presupposto per la prescrizione è l'esistenza di una norma che attribuisca un diritto.

Nessun diritto = nessuna prescrizione.

A tale riguardo il Giudice di Genova richiama la sentenza Emmott, Corte di Giustizia del 25.7.1991, secondo la quale per il decorso della prescrizione è necessario che ci sia la piena conoscibilità del diritto che si prescrive, “[...] finché una Direttiva non è stata correttamente trasposta nel diritto nazionale, i singoli non sono in grado di avere piena conoscenza dei loro diritti”.

Non vale qui il brocardo ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit.

Finché una direttiva europea non sia trasposta nel nostro ordinamento non decorre il termine di prescrizione per il diritto riconosciuto da quella direttiva.

Nel nostro caso solo con il D.P.C.M. del 7 marzo 2007 i medici specializzandi sono stati inquadrati con un contratto di formazione specialistica e con diritto di percepire una retribuzione.

Solo dal 7.3.2007 decorre, quindi, la prescrizione decennale per il risarcimento del danno.

· Non si può parlare di arricchimento senza giusta causa da parte dell'Amministrazione.
Il rapporto tra specializzando e Università non è un rapporto di lavoro subordinato. Non sussiste un sinallagma tra attività svolta dal medico specializzando ed emolumenti.

Il rapporto che si instaura è finalizzato essenzialmente alla formazione teorica e pratica del medico specializzando. Ecco perché non si può parlare di indebito arricchimento della P.a., il fine dell'attività di specializzazione è quello di formare il medico.

Se è previsto un qualche emolumento, questo ha natura indennitaria per sopperire alle esigenze materiali dello specializzando nel periodo di specializzazione.

il quantum debeatur per i medici specializzandi ante 1991.

Come sopra affermato, la Direttiva n. 75/363 CEE, e poi la Direttiva n. 82/76 CEE, non quantificano la remunerazione da riconoscere ai medici specializzandi, del resto ogni Stato membro avrà una sua idea di “remunerazione adeguata”, comparata al costo della vita, diverso nei vari Stati.

È compito dello Stato decidere il quantum.

La Direttiva n. 82/76 CEE è stata trasposta nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 257/1991. Ma soltanto per i medici specializzandi dal 1991 in poi. Come abbiamo oramai ben compreso, l'art. 11 del d.lgs. n. 257/1991 non ha dato attuazione alla Direttiva 82/76 per quanto riguarda i medici specializzandi tra gli anni 1983 - 1991.

Come osserva il Giudice di Genova, noi sappiamo che il giudice nazionale, nella sua opera di interpretazione del diritto interno coerentemente con i principi e le finalità del diritto comunitario, deve considerare il diritto interno nella sua globalità.

Ora, la finalità della Direttiva n. 75/363 CEE è quella di garantire che i medici che svolgono la specializzazione si dedichino allo studio e alla pratica tutti i giorni, senza pensare a dover trovare una seconda occupazione per sopperire a esigenze materiali.

Quindi, il giudice nazionale deve interpretare il diritto interno tenendo conto della finalità della Direttiva n. 75/363 CEE, ovvero deve determinare un livello di remunerazione adeguato per il periodo antecedente a quello regolato dal d.lgs. n. 257/1991.

Non si applica l'art. 36 Cost. non parlando di un rapporto di lavoro subordinato.

È la stessa Corte di Giustizia, già il 3.10.2000, C-731/1997, a suggerire al giudice il metodo da adottare. In questo procedimento, sorto da domanda pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Venezia, il giudice europeo afferma due concetti:

- L'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialisti è sufficientemente preciso “[...] nella parte in cui richiede - affinché un medico specialista possa avvalersi del sistema di reciproco riconoscimento istituito dalla direttiva 75/3362 - che la sua formazione si svolga a tempo pieno o a tempo ridotto e sia retribuita”.
- La direttiva, però, non specifica chi sia il debitore di questo obbligo di retribuzione, né quale sia l'importo.

Detto ciò, la Corte di Giustizia afferma che il giudice di ogni Stato membro, quando applica il proprio diritto nazionale, precedente o successivo ad una direttiva UE, deve interpretarlo il più possibile “[...] alla luce della lettera e dello scopo della direttiva stessa” (si veda anche la Corte di Giustizia del 24.1.2018, C-616/16 e C-617/16, dove si parla apertamente, per la prima volta, di risarcimento dei danni cagionati ai singoli a causa di mancato recepimento della direttiva comunitaria).

Quindi, il metodo che il giudice nazionale deve adottare è quello di quantificare la retribuzione in modo da consentire ai medici di svolgere in tranquillità la loro formazione.

Le direttive CEE, come affermato dalle SS.UU. n. 30649/2018, erano sufficientemente circostanziate per dar luogo ad un illecito da inadempimento dello Stato “di natura indennitaria per attività non antiggiuridica” nei confronti dei medici specializzandi negli anni precedenti il 1991/1992.

Il danno che lo Stato ha causato ai singoli medici specializzandi deve essere liquidato sul piano equitativo, nel rispetto del principio di parità di trattamento.

La l. n. 370/1999, art. 11, ha dettato proprio la norma applicabile agli specializzandi medici ammessi alle scuole negli anni 1983-1991.

Quindi, per gli specializzandi ante 1991/1992 il giudice riterrà equa la liquidazione del danno secondo i canoni dell’art. 39 d.lgs. n. 368/1999, analogamente a quanto previsto per i medici specializzandi che hanno vinto di fronte al T.A.R. (vedi meglio infra, commento alla sent. della Corte d’Appello Roma n. 2174/2020).

In concreto, € 13.000.000,00 annui con rivalutazione e interessi legali dalla conclusione di ciascun anno di specializzazione.

Un problema non risolto, la questione di competenza.

Quale Tribunale è competente in materia? Quello di Roma?

Questo è un problema che il Tribunale di Genova non risolve, se non indirettamente, pronunciandosi sulla domanda di accertamento e di riconoscimento del diritto di ricevere un indennizzo a titolo di borsa di studio e/o a titolo di remunerazione. In via subordinata gli attori chiedevano la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni derivanti dal mancato recepimento delle direttive comunitarie.

Nel dispositivo della sentenza il Giudice di Genova condanna la Presidenza del Consiglio al risarcimento per mancata tempestiva trasposizione delle direttive CEE.

Quindi il Giudice di Genova si pronuncia.

Ora, se noi proponessimo avanti il Tribunale di Genova, per esempio, una domanda di accertamento dell’inadempimento dello Stato Legislatore per mancato recepimento delle direttive UE, ed in via sussidiaria la domanda di risarcimento dei danni che ne derivano, molto probabilmente l’Avvocatura di

Stato eccipirebbe l'incompetenza territoriale del Tribunale adito.

L'Avvocato distrettuale dello Stato di Genova affermerà:

- la sede dello Stato contrattualmente obbligato ex art. 19 c.p.c., e il luogo dove dovrebbe ritenersi sorta o dovrebbe essere adempiuta l'obbligazione dedotta ex art. 20 c.p.c. è la sede di svolgimento dell'attività legislativa o regolamentare dello Stato, cioè Roma (si veda la Cass. ord. n. 3869/2014);
- l'obbligazione principale è quella di dare attuazione alle direttive UE, quella sussidiaria è risarcire il danno per inadempimento. Il danno da tardiva attuazione delle direttive UE è un danno contrattuale, non extracontrattuale. Sono le UU. n. 9147/2009a qualificare la responsabilità dello Stato, discendente dalla violazione dell'obbligo di dare attuazione alle direttive UE non self executing, ma sufficientemente specifiche da individuare le modalità di adempimento, come responsabilità contrattuale. Questa qualificazione comporta che il criterio per individuare il forum destinatae solutionis sia quello del comma 4 dell'art. 1182 c.c.

L'obbligazione dello Stato aveva ad oggetto non una somma di denaro (comma 3 dell'art. 1182 c.c.) ma l'attuazione delle direttive UE. Il domicilio del debitore, in tal caso, è il Palazzo Montecitorio, Roma.

In conclusione, sia ex art. 25 c.p.c., sia ex art. 20 c.p.c., il forum destinatae solutionis sarà Roma, luogo dove l'obbligazione statutale è sorta e dove doveva essere adempiuta.

Si potrebbe rispondere all'Avvocatura dello Stato come segue:

l'art. 20 c.p.c. prevede un foro facoltativo per le cause relative ai diritti di obbligazione, siano essi sorti per responsabilità contrattuale che extracontrattuale (Cass. n. 19808/2004).

Il luogo in cui doveva eseguirsi l'obbligazione dedotta in giudizio, luogo in cui gli attori avrebbero dovuto ricevere il pagamento dell'indennizzo riconosciuto dal diritto europeo, è quello del domicilio dei medici specializzandi, nel nostro esempio Genova.

Nel caso, invece, in cui non volessimo riferirci all'obbligazione originaria inadempita ma alla domanda di risarcimento del danno derivante da mancata attuazione della direttiva comunitaria, il foro non cambierebbe. Con la domanda di risarcimento del danno noi chiediamo il pagamento di una somma di denaro. Ai sensi dell'art. 1182, comma 4, c.c., dell'art. 54 del R.D. n. 2440/1923, degli artt. 278, 287 e 407 del R.D. n. 827/1924, il foro competente sarà individuato in quello del luogo in cui ha sede la Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato ove il creditore ha il domicilio al tempo della scadenza dell'obbligazione, cioè Genova (Cass. n. 19837/2014).

Ai sensi dell'art. 25 c.p.c., il foro competente sarà quello ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice competente secondo le norme ordinarie, cioè sempre Genova.

La decisione del Tribunale adito, in merito alla propria competenza, varia in base al foro.

Premettendo che l'eccezione di incompetenza è un'eccezione di rito in senso stretto, da sollevare nella comparsa di costituzione e di risposta ex art. 167 c.p.c. ed ex art. 38, comma 1, c.p.c., va anche osservato che l'Avvocatura di Stato è molto attenta nel sollevare questo genere di eccezioni.

Nel peggiore dei casi, per concludere, il Tribunale adito, su eccezione di incompetenza territoriale sollevata dalla convenuta, potrà decidere in tal senso: l'azione dei medici specializzandi per il risarcimento danni da tardiva attuazione delle direttive CEE è una responsabilità contrattuale. Ciò comporta che, ai sensi del comma 4 dell'art. 1182 c.c., il forum destinatae solutionis sia Roma, perché l'obbligazione statutale inadempita non ha ad oggetto una somma di denaro, ma il doveroso esercizio del potere legislativo. Per il giudice del luogo in cui è sorta o deve essere adempiuta l'obbligazione deve intendersi non il luogo dove si è verificato il danno, quindi dove è sorto il diritto al risarcimento, ma il luogo dove doveva eseguirsi l'obbligazione rimasta inadempita, Roma.

Il giudice, a questo punto, dichiarerà l'incompetenza con ordinanza ex art. 279 c.p.c. e provvederà sulle spese giudiziali dato che la decisione sulla competenza chiude il processo davanti a lui, ex art. 91 c.p.c. (Cass. n. 7010/2017). Dato che le spese seguono la soccombenza, saranno a vostro carico e a favore del Presidente del Consiglio dei ministri.

Conclusioni, orientamento di Roma.

Per concludere, come osservato supra il foro competente è Roma. Quali sono gli orientamenti recenti della giurisprudenza di merito capitolina?

Ho concentrato la mia ricerca sui profili più problematici:

- **Dies a quo** per il decorso della prescrizione. La soluzione non è semplice.

Il Giudice Dott. Corrado Cartoni (Tribunale Roma, Sez. II, sentenze n. 3273 del 13.2.2020 e n. 5105 del 12.3.2020) tende a riconoscere il **termine decennale** di prescrizione **decorrente dal 27.10.1999**, data di entrata in vigore dell'art. 11 l. n. 370/1999. Quindi, l'atto interruttivo della prescrizione deve essere anteriore al 27.10.2009.

Il Dott. Cartoni ritiene che l'art. 4, comma 43, l. n. 183/2011, secondo il quale la prescrizione del diritto al

risarcimento del danno è quinquennale ex art. 2947 c.c., vale solo per i fatti successivi all'entrata in vigore della l. n. 183/2011;

Il Giudice Dott. Mario Tanferna sembra avere opinione diversa. Infatti, nella sent. Trib. Roma n. 21703 del 12.11.2019 afferma che la **prescrizione è decennale** e decorre “[...] dall'emanazione del D.P.C.M. del **2 novembre 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. n. 368 del 1999 (Tribunale Roma, sent. n. 12249/2018; sent. n. 5274 del 2018)”. Quindi, l'atto interruttivo della prescrizione deve essere anteriore al 2.11.2017.

La cosa interessante è che il Dott. Tanferna afferma che gli obblighi di attuazione della normativa comunitaria sono stati adempiuti con il d.lgs. n. 257/1991 (in ultimo con la sent. Trib. Roma n. 3887 del 21.2.2020);

Se osserviamo la Corte d'Appello di Roma, nella sent. del 21.5.2020 si stabilisce che con il d.lgs. n. 368/1999 il legislatore ha dato solo una apparente attuazione alla direttiva CEE, gli effetti del proprio intervento legislativo si sono prodotti solo dall'anno accademico 2006/2007. Anche se in questa sentenza il giudice di secondo grado non si pronuncia in merito alla prescrizione, sembrerebbe comunque dire che l'adempimento del nostro legislatore è avvenuto in data 2.11.2007, quindi il dies a quo è quest'ultimo.

- Adeguata remunerazione, **disparità di trattamento economico** tra medici di diversi anni di specializzazione.

Riguardo a questo problema, la giurisprudenza di merito di Roma sembra concorde nel ritenere non sussistente alcuna disparità di trattamento tra gli specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione dopo il 2006/2007.

Come affermato dalla Corte d'Appello di Roma del 21.5.2020, il “[...] diritto al più favorevole trattamento giuridico-economico rimasto congelato per sette anni per effetto del d.lgs. n. 517/1999 per mancanza di risorse finanziarie, non ha una “copertura comunitaria”.

Del resto, i giudici nazionali hanno sempre affermato che il legislatore non è mai stato vincolato a disciplinare il rapporto dei medici specializzandi secondo un particolare schema giuridico o una particolare remunerazione di ammontare determinato. Il legislatore, sul punto, ha esercitato correttamente il suo potere discrezionale.

Analizzando, per concludere, la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 2174 del 30.4.2020, si legge che “[...] il risarcimento del danno va quantificato in via equitativa sulla scorta del parametro desunto

dalle indicazioni contenute nella legge 19 ottobre 1999 n°370, con cui lo Stato italiano ha ritenuto di procedere ad un parziale adempimento soggettivo nei confronti di tutte le categorie che, dopo il 31 dicembre 1982, si siano trovate nelle condizioni fattuali idonee all'acquisizione dei diritti previsti dalle direttive comunitarie, senza però essere ricompresi nel Dlgs n°257 del 1991 (cfr Cass. civ. n° 21498/11, n° 23275/11)".

In questo caso abbiamo a che fare con un rinvio dalla Cassazione, sent. n. 16789/14, la quale aveva accolto il terzo motivo di ricorso della Presidenza del Consiglio in merito all'erroneo riconoscimento della rivalutazione monetaria.

La Cassazione aveva stabilito che il risarcimento da riconoscere ai medici specializzandi era un "peculiare diritto (para) risarcitorio, con successiva quantificazione equitativa".

Parametro da utilizzare è la l. 370/99.

Ciò comporta che va riconosciuto ai medici solo gli interessi legali dalla messa in mora, non la rivalutazione monetaria, "salva la prova del maggior danno ai sensi del capoverso dell'art. 1224 c.c.", perché con la monetizzazione avutasi con la l. n. 370/99 (il parametro da seguire per il quantum) l'obbligazione risarcitoria ha acquistato il carattere di una obbligazione di valuta.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/il-tribunale-di-genova-affronta-i-problemi-interpretativi-sorti-in-merito-al-rimborso-dei-medici-specializzandi-negli-anni-1978-2006/>