

Sentenza n. 11034/2018 pubbl. il 31/05/2018
RG n. 26552/2016
Repert. n. 12016/2018 del 31/05/2018

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI ROMA
Seconda Sezione Civile

Il giudice,
dr. Corrado Cartoni,
ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado,
iscritta al n. 26552
del ruolo generale per gli affari contenziosi
dell'anno 2016,
posta in decisione all'udienza del 9.2.2018,
e vertente

tra

presso lo studio
dell'Avv. Giuseppe D'Elia che li rappresenta e difende per procura in atti,
- attori -

e

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente pro-tempore,
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, in persona del ministro pro-tempore,
Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del ministro pro-tempore,
Ministero della Salute, in persona del ministro pro-tempore, domiciliati in
Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato che li
rappresenta e difende,



Prof. Avv. Giuseppe D'Elia

21047 SARONNO (VA) Via B. Lanino n. 24

Pec: giuseppe.delia@pec.it - Peo: giudelavv@gmail.com

Tel: 02 960 1718 - Fax: 031 22 80 666 - Cell: 339 462 6373

TRIBUNALE DI ROMA

Sezione Seconda - Giudice: Dott. Corrado Cartoni

Nella causa civile iscritta al NRG 26552/2016, promossa da:

con l'Avv. Giuseppe D'Elia

a t t o r i

contro

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'istruzione, università e ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della salute,

con l'Avvocatura generale dello Stato

c o n v e n u t i

Foglio di precisazione delle conclusioni nell'interesse degli attori

Voglia l'Ill.mo Tribunale adito, ogni altra istanza ed eccezione rigettata:

- 1) condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro tempore*, al risarcimento del danno, in favore di ciascuno degli odierni attori, nella misura della differenza del trattamento economico tra quanto agli stessi corrisposto e quanto dovuto: in applicazione dei criteri di remunerazione stabiliti dall'art. 46, d.P.R. 25.6.1983, n. 348, per l'«*assistente in formazione*», ovvero in applicazione del d.lgs. 17.8.1999, n. 368, come modificato dall'art. 1, comma 300, legge 23.12.2005, n. 266, e come attuato dal d.p.c.m. 7.3.2007; ovvero nella diversa misura ritenuta di giustizia; in ogni caso, con rivalutazione monetaria e interessi legali;
- 2) ovvero, in subordine, condannare i convenuti, in via solidale o alternativa, al risarcimento del danno, in favore di ciascuno degli odierni attori, nella misura di quanto agli stessi non corrisposto a titolo di rideterminazione triennale ai sensi dell'art. 6, d.lgs. 8.8.1991, n. 257, con rivalutazione monetaria e interessi legali;

- 3) condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro tempore*, al risarcimento del danno, in favore di ciascuno degli odierni attori, per l'omessa previsione, nel d.lgs. 8.8.1991, n. 257, del versamento dei contributi previdenziali, nella misura dell'onere di riscatto ai fini pensionistici del periodo di frequenza della scuola di specializzazione come determinato dall'ente previdenziale; ovvero nella diversa misura ritenuta di giustizia; in ogni caso, con rivalutazione monetaria e interessi legali.

Con vittoria di spese e competenze professionali.

Saronno-Roma, 6 febbraio 2018

Avv. Giuseppe D'Elia

- convenuti -

FATTO

Con atto ritualmente notificato, gli attori in epigrafe convenivano in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero della Salute per ottenere il risarcimento dei danni, previa declaratoria della responsabilità, per non avere attuato nei termini stabiliti le direttive comunitarie in materia di formazione dei medici specialisti e dei relativi corsi di specializzazione, ovvero al pagamento di quanto dovuto per mancata rivalutazione e mancata rideterminazione triennale della borsa di studio.

Gli attori espongono di essere stati ammessi alle scuole di specializzazione, che la Repubblica Italiana aveva tardivamente trasposto nell'ordinamento interno le direttive comunitarie nn. 362/75, 363/75 e 82/76, contenenti disposizioni per l'adeguamento delle normative degli Stati membri in materia di formazione dei medici specialisti; che, attraverso le predette direttive, era stato riconosciuto il diritto dello specializzando a percepire per tutta la durata del corso, sia nella ipotesi di formazione a tempo pieno che a tempo definito, un'adeguata remunerazione; che lo Stato non dava attuazione alle direttive entro il termine stabilito (1.1.1983), recependo la normativa comunitaria solo con il d.l.vo 8.8.1991 n. 257, il quale istituiva in favore dei medici specializzandi una borsa di studio per l'anno 1991 pari a lire 21.500.000, limitandone, peraltro, l'applicazione ai medici ammessi ai corsi di specializzazione in epoca successiva all'anno accademico 1990-1991; che anche la direttiva n. 93/16/CEE del 5.4.1993 era recepita tardivamente solo con il decreto legislativo n. 368/99, il quale all'art. 37 prevedeva un trattamento economico e contributivo più vantaggioso in favore del medico specializzando; che l'art. 8, 3° comma, del decreto legislativo n. 517/99 differiva l'entrata in vigore del suddetto art. 37; che con l'art. 1, comma 300, della legge n. 266/05 era disposta



l'applicazione dell'art. 37 solo dagli anni 2006/2007; che a seguito di ciò era previsto un trattamento economico annuo di complessivi euro 26.000,00, senza alcuna efficacia retroattiva; che non era neanche attuata la rivalutazione e la rideterminazione triennale degli importi delle borse di studio e di aver diritto al risarcimento del danno pari alla differenza tra quanto ricevuto e quanto avrebbero conseguito in caso di tempestiva attuazione della direttiva, ovvero al pagamento di quanto dovuto per rivalutazione e rideterminazione triennale.

Si costituivano i convenuti, eccedendo il difetto di legittimazione passiva, la prescrizione quinquennale e l'infondatezza della domanda.

All'udienza del 9.2.2018 gli attori concludevano per la condanna al pagamento delle differenze retributive, oltre interessi e rivalutazione, i convenuti per l'accoglimento delle eccezioni preliminari e per rigetto della pretesa ed il giudice tratteneva la causa in decisione, assegnando i termini di cui all'art. 190, primo comma, c.p.c. per il deposito di comparse e memorie.

DIRITTO

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva avanzata dai ministeri è rigettata.

Infatti, per la pronuncia di legittimità più recente "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. civ., Sez. VI - 3, 25/03/2015, n. 6029. Nello stesso senso Cass. civ., Sez. III, 19/01/2016, n. 765), e, dunque, anche i Ministeri sono legittimati passivi della domanda.

Ciò premesso, l'art. 6, comma 1°, del d.l.vo n. 257/91 dispone che "Agli ammessi alle scuole di specializzazione nei limiti definiti dalla programmazione di cui



all'art. 2, comma 2 in relazione all'attuazione dell'impegno a tempo pieno la loro formazione, è corrisposta, per tutta la durata del corso, ad esclusione dei periodi di sospensione della formazione specialistica, una borsa di studio determinata per l'anno 1991 in L. 21.500.000. Tale importo viene annualmente, a partire dal 1° gennaio 1992, incrementato del tasso programmato d'inflazione ed è rideterminato, 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”.

Orbene, per quanto concerne l'importo della borsa di studio, l'art. 46 del d.l.vo n. 368/99, il quale ha abrogato il suddetto d.l.vo n. 257/91, ha previsto che “Le disposizioni di cui agli articoli da 37 a 42 si applicano a decorrere dall'anno accademico 2006-2007. I decreti di cui all'articolo 39, commi 3 e 4-bis, sono adottati nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 1. Fino all'anno accademico 2005-2006 si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257”.

Dunque, a titolo di borsa di studio nulla in più doveva essere corrisposto rispetto all'originario importo.

In ordine, invece, al mancato adeguamento automatico della rivalutazione anch'esso previsto dall'art. 6 del d.l.vo n. 257/91, è stato affermato che l'importo della borsa di studio prevista dall'art. 6 del d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 non è soggetto ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita per gli anni accademici dal 1998-1999 al 2001-2002 in applicazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 33, della legge 2 dicembre 1995, n. 549 e dall'art. 22 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Cass. civ., Sez. Unite, 16/12/2008, n. 29345).

Più precisamente, l'art. 1, comma 33, della legge n. 549/1995, n. 549, interpretando autenticamente le disposizioni di cui al decreto legge 19.9.1992, n. 384, art. 7,



commi 5 e 6, convertito, con modificazioni dalla legge. 14.11.1992, n. 438, ha stabilito che le suddette disposizioni debbano essere interpretate nel senso che tra le indennità, compensi, gratifiche ed emolumenti di qualsiasi genere, da corrispondere nella misura prevista per l'anno 1992 siano comprese le borse di studio di cui al d.l.vo n. 257/1991, art. 6.

Ciò è dipeso da momentanee esigenze di compatibilità finanziaria, è stato previsto da specifici provvedimenti normativi ed è stato ulteriormente precisato che il mancato incremento in relazione alla variazione del costo della vita dell'importo della borsa di studio prevista dall'art. 6 del d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 non è irragionevole o discriminatorio ed è volto ad impedire, anche nel settore della sanità, gli incrementi retributivi consequenziali ad automatismi stipendiali, considerato anche che nella disciplina comunitaria non è rinvenibile una definizione di retribuzione adeguata, nè sono posti i criteri per la determinazione della stessa (Cass. civ., Sez. lavoro, 26/05/2011, n. 11565).

Il blocco delle indicizzazioni è stato prorogato fino al 31 dicembre 2005 per effetto degli artt. 3, comma 36, legge 24 dicembre 1993, n. 537, 1, comma 33, legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 22, legge 23 dicembre 1999, n. 488 e 36, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Ne consegue che, rientrando le borse di studio universitarie tra gli emolumenti di qualsiasi genere ricompresi nel blocco temporaneo ed espressamente considerate dall'art. 1, comma 33, della legge n. 549 del 1995, alle remunerazioni per la partecipazione alle scuole di specializzazione afferenti alle facoltà di medicina non è riconoscibile l'aumento del tasso programmato di inflazione fino al 31.12.2005 (Cass. civ., Sez. lavoro, 18/06/2015, n. 12624).

L'art. 1, comma 212, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, poi, ha previsto che "L'articolo 36 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, così come interpretato



dall'articolo 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, continua ad applicarsi anche nel triennio 2006-2008”.

Del resto, lo stesso giudice delle leggi ha chiarito che con il mancato adeguamento delle borse di studio non si intende “discriminare irragionevolmente i medici ammessi alle scuole universitarie di specializzazione, ma in una logica di bilanciamento con le scelte fondamentali di politica economica ed inserendosi in un complesso di norme più ampio ispirate alla medesima “ratio” adegua la loro situazione al diverso principio, di estensione generalizzata, secondo il quale la difesa dall’aumento del costo della vita va affidata più alla dinamica contrattuale collettiva che a strumenti legislativi automatici” (Corte cost., 23/12/1997, n. 432). Infine, riguardo alla mancata rideterminazione triennale, deve affermarsi la legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio, soggetto tenuto all’attuazione del dettato normativo nazionale, e del Ministero della Salute, soggetto competente alla emanazione dei relativi decreti.

Infatti, l’attività svolta dai medici iscritti nelle scuole di specializzazione universitarie non è inquadrabile nell’ambito del rapporto di lavoro subordinato, né rientra tra le ipotesi della parasubordinazione a norma dell’art. 409, n. 3, c.p.c. in quanto non è ravvisabile una relazione sinallagmatica di scambio tra la suddetta attività e gli emolumenti previsti dalla legge a favore degli specializzandi, atteso che questi ultimi sono destinati a sopperire alle esigenze materiali per l’impegno a tempo pieno degli interessati nell’attività rivolta alla loro formazione e sono considerati dalla legge come borse di studio.

Le borse di studio, perciò, non costituiscono il corrispettivo delle prestazioni svolte, in quanto non sono rivolte ad un vantaggio per l’Università, ma solo alla formazione tecnica e pratica degli stessi specializzandi, ai quali alla fine del corso viene rilasciato un attestato ed un titolo abilitante (Cass. civ., Sez. lavoro, 22/09/2009, n. 20403; Cass. civ., Sez. lavoro, 19/11/2008, n. 27481).



In assenza di un rapporto di lavoro, anche di tipo parasubordinato, nulla gli specializzandi possono chiedere alle università.

Ciò premesso, si deve riconoscere in favore dei medici specializzandi il diritto a beneficiare della rideterminazione triennale dell'importo percepito a titolo di borsa di studio, in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dal CCNL del S.S.N. dei medici neo assunti, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.l.vo n. 257/1991.

Infatti, a differenza della rivalutazione relativa alla variazione del costo della vita, la rideterminazione della remunerazione per la partecipazione alle scuole di specializzazione afferenti alle facoltà di medicina a favore degli specializzandi in conseguenza di nuovi accordi sindacali, bloccata fino al 31.12.1993 dal d.l.vo n. 384 del 1992, art. 7, comma 1, non resta tale successivamente alla suddetta data (Cass. civ., Sez. lavoro, 18/06/2015, n. 12624; Cass. Civ. Sez. Lav., 17.6.2008 n. 16385; Cass. Civ. Sez. Lav., 29.10.2012 n. 18562; C. App. Roma, Sez. Lav., 28.2.2014 nn. 1628 e 1629; C. App. Roma, 8.10.2015 n. 5566).

Per quanto riguarda l'eccezione di prescrizione, si osserva che la responsabilità dell'amministrazione in merito alla mancata attuazione della direttiva comunitaria relativa alla remunerazione spettante ai medici specializzandi, non ha natura aquiliana bensì indennitaria, e, per tale motivo, ricade nell'area contrattuale, sicché il diritto al risarcimento del relativo danno è soggetto all'ordinario termine decennale di prescrizione (Cass. civ., Sez. I, 20/07/2012, n. 12725; Cass. civ., Sez. III, 17/05/2011, n. 10813; Cass. civ., Sez. Unite, 17/04/2009, n. 9147).

Tale termine di prescrizione non risulta modificato dall'art. 4 della legge n. 183 del 2011, in quanto esso dispiega la sua efficacia solo per i fatti verificatisi dopo la sua entrata in vigore "In tema di responsabilità dello Stato per mancato recepimento di direttive comunitarie, la norma introdotta dall'art. 4, comma 43, della legge n. 183 del 2011, secondo la quale la prescrizione del diritto al risarcimento del danno



soggiace al termine quinquennale ex art. 2947 cod. civ., vale soltanto per i fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore, poiché essa non evidenzia i caratteri della norma interpretativa, idonei a sottrarla al principio di irretroattività; ne consegue che, per i fatti anteriori alla novella, opera la prescrizione decennale, secondo la qualificazione giurisprudenziale nei termini dell'inadempimento contrattuale. (Principio affermato in fattispecie relativa al danno da omesso recepimento delle direttive CEE sui compensi dei medici specializzandi)” (Cass. civ., Sez. lavoro, 08/02/2012, n. 1850; Cass. civ., Sez. III, 05/04/2012, n. 5533).

Il termine di decorrenza del prescrizione decennale è da individuarsi ex d.l.vo n. 257/91, oggi abrogato ma vigente all'epoca dei fatti, e poi ex d.l.vo n. 368/99 dalla scadenza dei singoli anni accademici, atteso che l'art. 8, comma 2, del suddetto decreto n. 257/91 si interpreta nel senso che il precedente art. 6, il quale aveva tardivamente attuato il diritto comunitario, era applicabile proprio ai medici che si fossero iscritti ad un corso di specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1991-1992, come è nella fattispecie, esclusi, quindi, gli specializzandi che, alla data di entrata in vigore del decreto n. 257/91, già frequentavano corsi di specializzazione, per essersi iscritti in un anno precedente senza averli terminati (Cass. civ., Sez. VI - 3, 31/03/2015, n. 6469; Cass. civ., Sez. III, 29/08/2013, n. 19884).

Nella fattispecie, in base alla documentazione in atti, considerando la scadenza dei singoli anni accademici e che MB e SF hanno conseguito la specializzazione nel 2002, GC nel 1995, TD nel 2000, MDS nel 2001, FGF nel 2003 e MAG nel 1999, essendo per GC il primo atto interruttivo la nota in atti dell'1.12.2008, per TD la nota del 13.7.2011 e per tutti gli altri l'intervento in separato giudizio nel 2011, per GC, TD e MAG la domanda è integralmente prescritta, mentre a



MC e SF è riconosciuto il pagamento dell'importo pari alla rideterminazione triennale delle borse di studio corrisposte in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dai rinnovi dei contratti collettivi per i medici dipendenti dal servizio sanitario nazionale da novembre 2000 ad ottobre 2002, a MDS da novembre 2000 ad ottobre 2001 ed a FGF da novembre 2000 ad ottobre 2003, oltre gli interessi dal primo atto di messa in mora, vale a dire dal 2011, oltre i relativi contributi previdenziali.

La complessità della questione determina la compensazione integrale delle spese processuali tra tutte le parti in giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando:

- a) dichiara prescritta la domanda di GC, TD e MAG b) condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente pro-tempore, ed il Ministero della Salute, in persona del ministro pro-tempore, al pagamento in solido in favore di MB e SF della somma pari alla rideterminazione triennale delle borse di studio corrisposte da novembre 2000 ad ottobre 2002 in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dai rinnovi dei contratti collettivi per i medici dipendenti dal servizio sanitario nazionale, oltre interessi legali dal 2011, oltre i relativi contributi previdenziali; c) condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente pro-tempore, ed il Ministero della Salute, in persona del ministro pro-tempore, al pagamento in solido in favore di MDS della somma pari alla rideterminazione triennale delle borse di studio corrisposte da novembre 2000 ad ottobre 2001 in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dai rinnovi dei contratti collettivi per i medici dipendenti dal servizio sanitario nazionale, oltre interessi



Sentenza n. 11034/2018 pubbl. il 31/05/2018
RG n. 26552/2016
Repert. n. 12016/2018 del 31/05/2018

legali dal 2011, oltre i relativi contributi previdenziali; **d)** condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente pro-tempore, ed il Ministero della Salute, in persona del ministro pro-tempore, al pagamento in solido in favore di **FGF** della somma pari alla rideterminazione triennale delle borse di studio corrisposte da novembre 2000 ad ottobre 2003 in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dai rinnovi dei contratti collettivi per i medici dipendenti dal servizio sanitario nazionale, oltre interessi legali dal 2011, oltre i relativi contributi previdenziali; **e)** compensa integralmente le spese processuali tra tutte le parti in giudizio.

Roma, 25.5.2018

Il Giudice

Dr. Corrado Cartoni

