

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1428**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore MANZIONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2007**

---

Corresponsione di borse di studio ai medici specializzandi ammessi alle scuole di specializzazione universitarie negli anni accademici dal 1983 al 1991

---

ONOREVOLI SENATORI. - In materia di formazione dei medici specialisti e dei corsi per il conseguimento dei relativi diplomi, la direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975; le direttive 75/363/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, e la direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982 (sistematicamente coordinate con la direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993), hanno prescritto che le attività di formazione - sia a tempo pieno, sia a tempo ridotto - devono costituire oggetto di «adeguata remunerazione»; l'articolo 16 della richiamata direttiva 82/76/CEE, in ossequio agli articoli 5 e 189, terzo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CEE), indicava agli Stati membri - quale termine ultimo per l'adeguamento della normativa nazionale ai principi in essa statuiti - la data del 31 dicembre 1982.

Di contro, il legislatore italiano sino al 1991 ha disatteso tale perentoria disposizione: i medici specializzati in varie discipline ed iscritti ai corsi tra gli anni 1982 e 1991 hanno continuato a non percepire alcuna remunerazione durante l'espletamento delle attività di formazione ed in dipendenza delle stesse e delle correlate prestazioni mediche; tant'è che la Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenza del 7 luglio 1987 (causa C-49/86, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana), dichiarava che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE.

Soltanto con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, il legislatore nazionale, riordinando l'accesso alle scuole di specializzazione e le relative modalità di formazione, stabiliva in favore degli specializzandi una

borsa di studio annuale di lire 21.500.000, prevedendo però - al secondo comma dell'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 257 del 1991 - un'applicazione limitata delle introdotte disposizioni, e cioè unicamente in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1991-92. Proprio in ragione della ritardata e, comunque, parziale attuazione delle direttive comunitarie sopra richiamate, i provvedimenti adottati dalla amministrazione sono stati dichiarati illegittimi (consequendone l'annullamento) per contrasto con le richiamate direttive comunitarie, sia dai tribunali amministrativi regionali che dal Consiglio di Stato, a definizione del contenzioso instaurato da alcuni medici esclusi.

Con la successiva legge 19 ottobre 1999, n. 370, veniva attribuita una borsa di studio annua onnicomprensiva di tredici milioni di lire ai soli medici destinatari delle sentenze amministrative passate in giudicato e ciò forfettariamente per tutta la durata del corso (articolo 11); anche in tal caso, si è trattato di un provvedimento legislativo non perfettamente in linea con i principi enunciati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee che, con la sentenza del 25 febbraio 1999 (causa C-131/97), ha statuito l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialisti deve considerarsi incondizionato e sufficientemente preciso, sicchè il giudice nazionale è tenuto - nell'applicazione delle disposizioni nazionali precedenti o successive alla direttiva - ad interpretarle, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello spirito della summenzionata sentenza; in buona sostanza, la Corte individuava un'applicazione retroattiva e com-

pleta delle misure di attuazione della direttiva proprio al fine di porre rimedio alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla sua tardiva attuazione (sempre che questa fosse stata regolarmente recepita).

Nella successiva sentenza del 3 ottobre 2000 (causa C-371/97), il supremo organo di giustizia comunitaria, precisava altresì che l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione deve ritenersi incondizionato e sufficientemente preciso tanto per la formazione a tempo pieno, quanto per la formazione a tempo parziale.

A completamento del quadro normativo appena sommariamente ricostruito, il decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 368, attuativo della direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, ha previsto - tra l'altro - l'inquadramento dell'attività svolta dal medico durante il periodo di formazione specialistica in uno specifico contratto di formazione-lavoro con la corresponsione di un trattamento economico annuo, onnicomprensivo, determinato con decreto ministeriale, ogni tre anni (articolo 37), pur escludendosi - ancora una volta - un'applicazione retroattiva.

Alla stregua di quanto ha costituito oggetto delle direttive comunitarie (anche di quelle meramente interpretative di precedenti) e delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, appare indiscusso il riconoscimento ai medici specialisti di un vero e proprio diritto alla remunerazione; d'altra parte, il suddetto principio si rinviene nel nostro diritto interno, e precisamente nell'articolo 36 della Costituzione per il quale «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Sta di fatto che né lo Stato italiano, né le singole amministrazioni (centrali o periferiche) si sono ancora attivate per dare attua-

zione alle indicazioni della Corte di giustizia delle Comunità europee o alle direttive comunitarie sopra richiamate nei confronti dei medici specialisti (iscritti ai corsi di specializzazione tra gli anni 1982 e 1991), come pure non si è provveduto a dare esecuzione - in maniera puntuale e completa - alle sentenze degli organi di giustizia amministrativa che avevano annullato i provvedimenti di carattere generale in quanto contrastanti con le disposizioni richiamate, estendendo l'efficacia *erga omnes* e non solo nei confronti dei ricorrenti dei provvedimenti resi. Si è dunque assistito, da un lato, alla violazione e conseguente lesione di un diritto pienamente riconosciuto sia dalla normativa comunitaria (come interpretata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee) sia dalla normativa interna, e dall'altro all'evidente violazione dei legittimi interessi degli istanti a che l'amministrazione convenuta provvedesse tempestivamente e correttamente a dare esecuzione ai provvedimenti resi dagli organi interni, oltre che alle vincolanti indicazioni contenute nelle norme comunitarie.

In capo allo Stato italiano, quindi, persiste l'obbligo morale e giuridico di attuare pienamente le direttive comunitarie e di adeguarsi alle decisioni del supremo organo di giustizia comunitario, senza, peraltro, poter opporre l'intervento di presunte decadenze o prescrizioni di tali diritti che, per giurisprudenza consolidata sia comunitaria che interna, sono sempre esercitabili sino a che lo Stato membro non attui correttamente e completamente tali direttive; a ciò si aggiunga che i diritti *de quibus* sono sorti e sono stati pienamente riconosciuti a partire dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee del febbraio 1999 e dell'ottobre 2000.

Ancora sul piano della giurisprudenza di merito, si registrano le sentenza rese dal tribunale di Roma II, sezione civile del 28 giugno 2006 con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri, previo riconoscimento operato dal giudicante alle direttive comunitarie interessate del carattere di direttiva «*self-excu-*

ting» (per cui, pur non essendo stata integralmente recepita dal nostro Stato, ha comunque il potere di esplicare effetti, non richiedendo per la sua attuazione ulteriori previsioni e disposizioni da parte dello Stato membro), è stata condannata a corrispondere a ciascuno degli attori la somma di euro 33.311,46 oltre agli interessi legali, e la sentenza del tribunale di Messina, II sezione civile, del 21 novembre 2006, con la quale il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il Ministero della sanità, il Ministero del tesoro e l'Università degli Studi di Messina, sono stati solidalmente condannati al pagamento della somma di 6.713,94 euro per ciascun anno della durata legale del corso di specializzazione, oltre agli interessi legali; da ultimo, la stessa autorità giudiziaria ha emesso sentenza in favore di altri settecentocinquanta medici specializzati tra gli anni

1983 - 1991, per un valore complessivo di circa trentaquattro milioni di euro (sentenza del 1° dicembre 2006).

Il presente disegno di legge è volto, quindi, a risolvere definitivamente la questione esposta, mediante l'adeguamento completo alle indicazioni provenienti dalle direttive e dalle sentenze comunitarie ed interne, contestualmente evitando che dall'imponente contenzioso promosso dai medici interessati, nonché da quello che sarà promosso alla luce dei richiamati precedenti giurisprudenziali positivi, possano derivare a carico dello Stato oneri finanziari eccessivi.

È opportuno evidenziare, infine, che la materia *de qua* ha già costituito oggetto di una proposta di legge presentata nella scorsa legislatura (A.S. 933), nonché di un ordine del giorno (G.22.202) accolto dal Governo in sede di manovra finanziaria 2003.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Riconoscimento economico retroattivo  
del periodo di formazione)*

1. Ai medici ammessi presso le scuole di specializzazione universitarie in medicina dall'anno accademico 1982-1983 all'anno accademico 1990-1991, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano presentato domanda per il riconoscimento economico retroattivo del periodo di formazione, il Ministero dell'università e della ricerca corrisponde, per tutta la durata del corso, a titolo forfettario, una borsa di studio annua onnicomprensiva dell'importo di settemila euro. Non si dà luogo al pagamento di interessi legali né a somme a titolo di rivalutazione monetaria.

2. Il diritto alla corresponsione della borsa di studio di cui al comma 1 è subordinato all'accertamento da parte del Ministero dell'università e della ricerca delle seguenti condizioni:

*a)* frequenza di un corso di specializzazione in base alla normativa prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162, e successive modificazioni, per l'intera durata legale del corso di formazione;

*b)* impegno di servizio a tempo pieno o ridotto, attestato dal direttore della scuola di specializzazione o da relativa autocertificazione secondo la normativa vigente in materia.

3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'università e della ricerca determina, con proprio decreto, il termine entro il quale, a pena di decadenza, deve essere trasmessa

l'istanza di corresponsione delle borse di studio di cui al comma 1, lo scaglionamento dei pagamenti, le modalità di inoltro, di sottoscrizione e di autocertificazione dell'istanza secondo la normativa vigente in materia, l'effettuazione di controlli a campione non inferiori al 10 per cento delle istanze presentate e le modalità di riscossione degli importi annualmente dovuti.

4. I giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge si intendono estinti con compensazione delle spese.

5. Il 50 per cento degli importi dovuti per i crediti riconosciuti dal presente articolo è corrisposto, nel triennio 2008-2010, secondo le modalità individuate dal decreto di cui al comma 3. La restante parte degli importi è corrisposta, a decorrere dall'anno 2011, nella forma di crediti di imposta riconosciuti ai soggetti beneficiari fino a concorrenza del credito residuo, per non oltre cinque periodi di imposta successivi. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, individua le modalità di riconoscimento del credito di imposta di cui al presente comma.

## Art. 2.

### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



