



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE POLI, SACCONI e BINETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 SETTEMBRE 2018

Disposizioni relative alla corresponsione di borse di studio ai medici specializzandi ammessi alle scuole di specializzazione dal 1978, specializzati negli anni dal 1982 al 1992

ONOREVOLI SENATORI. - I medici specializzati in varie discipline mediche, iscritti ai corsi tra gli anni 1978 e 1991, durante l'espletamento di tali attività di formazione non hanno percepito alcuna remunerazione ed il titolo conseguito non viene riconosciuto nell'ambito dell'Unione europea. Invero, in base alle direttive 75/362/CEE, del Consiglio, del 16 giugno 1975, 75/363/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, e 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982, (in seguito coordinate dalla direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993) in materia di formazione dei medici specialisti e dei corsi per il conseguimento dei relativi diplomi, è stato prescritto che le attività di formazione, sia a tempo pieno, sia a tempo ridotto, dovessero formare oggetto di «adeguata remunerazione» ed i relativi titoli venissero riconosciuti presso tutti gli Stati membri. In particolare, l'articolo 16 della citata direttiva 82/76/CEE aveva indicato il 31 dicembre 1982 quale termine ultimo di attuazione delle direttive, in osservanza degli articoli 5 e 189, terzo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea. Il legislatore italiano, invece, non si è adeguato a tale perentoria disposizione, tanto è vero che la Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenza 7 luglio 1987 (causa C49/86), ha dichiarato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE. Solo successivamente a tale pronuncia, con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, il legislatore nazionale ha stabilito in favore degli specializzandi, una borsa di studio annuale di lire 21.500.000, applicando però (articolo 6, comma 1) tale disposizione solamente in favore dei medici ammessi alle scuole di

specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1991/1992. Per la ritardata e, comunque, parzialmente omessa attuazione delle direttive sopra richiamate, è stato avviato da numerosi medici un contenzioso conclusosi in larga parte con sentenze dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, che hanno evidenziato dei provvedimenti tardivamente adottati dall'amministrazione, con conseguente annullamento, in quanto in contrasto con le direttive comunitarie.

Successivamente e sempre con ritardo, la legge 19 ottobre 1999, n. 370, ha attribuito, all'articolo 11, una borsa di studio annua onnicomprensiva di 13 milioni di lire per ogni anno del corso in favore dei soli medici destinatari delle predette sentenze amministrative passate in giudicato. A ciò si aggiunga che la Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenze del 25 febbraio 1999 (causa C131/97) e del 3 ottobre 2000 (causa C371/97), ha individuato nell'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva la possibilità di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della precedente tardiva attuazione della stessa, anche al fine di assicurare un adeguato risarcimento del danno subito dagli interessati. In conseguenza di ciò, nel corso di questi anni, si è venuto a creare un imponente contenzioso nei confronti dello Stato italiano dinanzi ai giudici ordinari, promosso da decine di migliaia di medici, che avevano iniziato il rispettivo corso di specializzazione a decorrere dall'anno accademico 1982/1983, per ottenere il risarcimento dei danni subiti per effetto della mancata attuazione nei loro confronti delle richiamate direttive e consistente nel non aver

potuto seguire corsi a tempo pieno, realizzare la formazione che le direttive hanno ritenuto necessaria per il riconoscimento e percepire l'adeguata remunerazione ad essa connessa. Da tale contenzioso hanno iniziato a susseguirsi una serie di pronunce giudiziali favorevoli ai medici, sia da parte dei tribunali, che delle corti di appello competenti, sia, in sede di legittimità, da parte della Suprema corte di cassazione, che hanno condannato la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'economia e delle finanze al pagamento degli indennizzi in favore dei predetti medici e che secondo alcune pronunce sono stati liquidati in oltre 100.000 euro per ciascuno di essi.

Peraltro, secondo le più recenti decisioni della Suprema corte di cassazione la prescrizione è decennale (sezioni unite, n. 9147 del 17 aprile 2009) e non inizia a decorrere sino a quando il legislatore non adotta un provvedimento legislativo in favore dei predetti medici, esclusi dalle precedenti norme attuative (terza sezione, nn. 10813, 10814, 10815 e 10816 del 2011). In tale materia si è acceso un ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinario sia in ordine al decorso della prescrizione, sia sull'ammontare del risarcimento. A tal riguardo autorevoli pareri hanno chiarito che i diritti vantati dai medici non si sono ancora prescritti in quanto l'effettività della tutela giurisdizionale è stata possibile solamente a partire dalla cessazione della situazione di grave incertezza in merito agli ambiti ed ai limiti di esercizio dei propri diritti, peraltro conseguente all'atteggiamento inadempiente imputabile allo Stato legislatore ed ai tempi occorsi alla giurisprudenza nazionale per pervenire ad una definizione del rimedio. In ordine alla quantificazione del danno, anche alla luce della recentissima sentenza 24 gennaio 2018, cause riunite C-616/16 e C-617/16, Pantuso, della Corte di giustizia dell'Unione europea, appare chiaro che non si tratta di remunerare in modo proporzionale gli specializ-

zandi che hanno seguito corsi con il vecchio ordinamento, ma quello di risarcire a loro il danno sofferto e consistente nel non aver potuto seguire corsi a tempo pieno, non aver potuto realizzare la formazione in modo conforme alle direttive ed il non aver percepito l'adeguata remunerazione. A tal riguardo anche la Suprema corte di cassazione in plurime decisioni ha affermato che il danno corrisponde ad una perdita sofferta dagli specializzandi, i quali, se l'adempimento vi fosse stato avrebbero potuto seguire i corsi di specializzazione organizzati nei termini voluti dal diritto comunitario e conseguire i suddetti diritti. Il parametro di riferimento quindi sarebbe quello previsto dalla legge di trasposizione (decreto legislativo n. 257 del 1991) che attribuisce un importo di lire 21.500.000 pari ad euro 11.103,82 per ogni anno del corso, tuttavia tenuto conto del minor impegno in termini di ore di frequenza ai corsi precedenti la riforma e in un'ottica di contemperamento dei differenti interessi, la previsione di un importo di euro 8.000 per ogni anno del corso appare congruo. Infatti, trattandosi di risarcimento del danno, come hanno chiarito le sezioni unite della Cassazione, la determinazione può essere effettuata su base equitativa e il debito relativo è di valore e quindi l'importo deve essere incrementato della rivalutazione monetaria per il mutato valore del denaro nel corso degli anni ed aumentato degli interessi compensativi per il ritardato pagamento. Il potenziale carico finanziario per lo Stato è quindi enorme, sicché, da un lato, appare opportuno riconoscere i diritti ai medici che si sono iscritti al corso di specializzazione dal 1978 al 1991 e, dall'altro lato, è necessario ridurre il più possibile l'aggravarsi dell'«emorragia» di denaro pubblico dovuta al susseguirsi delle sentenze che decideranno i giudizi pendenti. Il presente disegno di legge è volto quindi a risolvere definitivamente la questione esposta, adeguandosi completamente alle indicazioni

provenienti dalle direttive dell'Unione europea e dalle sentenze richiamate.

Ai fini della copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione del presente disegno di legge, valutati in complessivi 800 milioni di euro, si stabilisce che i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, di cui all'allegato C-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con l'esclusione delle disposizioni a tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da pensione, della famiglia, della sa-

lute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente, sono ridotti in misura tale da conseguire maggiori entrate non inferiori a 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019.

Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità tecniche per l'attuazione del presente comma con riferimento ai singoli regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale interessati.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

CORRESPONSIONE DI UN INDENNIZZO
AI MEDICI SPECIALIZZANDI ISCRITTI
A PARTIRE DALL'ANNO ACCADEMICO
1978/1979, SPECIALIZZATI NON PRIMA
DEL 1982/1983 E FINO AL 1991/1992

Art. 1.

*(Riconoscimento economico retroattivo
del periodo di formazione)*

1. Ai medici ammessi alle scuole di specializzazione in medicina istituite presso le università dall'anno accademico 1978/1979, e specializzati dall'anno accademico 1982/1983 all'anno accademico 1991/1992, che hanno presentato domanda giudiziale per il riconoscimento retroattivo della remunerazione o per il risarcimento del danno, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca corrisponde, per tutta la durata del corso di specializzazione, a titolo forfetario, una remunerazione annua onnicomprensiva di importo pari a 8.000 euro, oltre la rivalutazione monetaria decorrente dall'8 agosto 1991 alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interessi compensativi al tasso legale *medio tempore* maturati sulle somme rivalutate anno per anno.

2. Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 1 abbiano beneficiato di sentenze passate in giudicato, con le quali sia stato riconosciuto il diritto a remunerazione superiore a quanto previsto al comma 1 per la partecipazione al corso di specializzazione,

deve essere loro corrisposta una somma pari a quella stabilita dalle sentenze medesime.

3. L'importo di cui al comma 1 non concorre in nessun caso alla formazione della base imponibile ai fini fiscali.

Art. 2.

(Requisiti per l'accesso alla corresponsione)

1. Il diritto alla corresponsione della remunerazione di cui al comma 1 è subordinato all'accertamento, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del possesso del diploma di specializzazione, ai sensi della normativa prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca stabilisce, con proprio decreto, le modalità di presentazione dell'istanza di corresponsione dell'indennizzo di cui al comma 1, il termine entro il quale la stessa, a pena di decadenza, deve essere trasmessa, nonché le modalità di pagamento dell'indennizzo, prevedendo altresì che le predette istanze possano essere presentate anche attraverso realtà professionali operanti in rappresentanza degli interessi di medici, singolarmente o collettivamente intesi.

Art. 3.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente capo, valutati in 800 milioni di euro, si provvede mediante riduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, di cui all'allegato C-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con l'esclusione delle disposizioni a tutela dei red-

diti di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente, in misura tale da conseguire maggiori entrate non inferiori a 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità tecniche per l'attuazione del presente comma con riferimento ai singoli regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale interessati.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

CAPO II

MODALITÀ DI PAGAMENTO PER I MEDICI SPECIALIZZANDI

Art. 4.

(Modalità di pagamento)

1. Gli importi previsti dall'articolo 1 possono essere tramutati in periodi di contribuzione figurativa da attribuire con le modalità di cui all'articolo 5.

Art. 5.

(Modalità e requisiti per l'accesso prepensionamento)

1. Il diritto agli anni di contribuzione figurativa, richiesto dal singolo medico, è subordinato all'accertamento da parte dell'ente previdenziale di appartenenza del certificato di specializzazione da cui si evince la partecipazione al corso di specializzazione ai sensi della normativa prevista dal decreto

del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162.

2. Il diritto di cui al comma 1 è riconosciuto anche qualora il medico abbia già versato i contributi ad altri enti previdenziali. In caso di medici già in pensione, i contributi versati integrano la pensione già percepita.

3. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le università e il Ministero dell'economia e delle finanze provvedono in parti uguali a versare i contributi necessari a coprire gli anni di contribuzione figurativa ai seguenti enti previdenziali:

a) Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri - Fondazione ENPAM, per i medici divenuti libero-professionisti, specialisti convenzionati, medici di famiglia e della continuità assistenziale;

b) Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per i medici divenuti dirigenti medici del Servizio sanitario nazionale e per tutti gli altri medici.

4. Accertata l'appartenenza del medico a una delle categorie di cui al comma 3, l'ente previdenziale interessato, effettuati i relativi conteggi, richiede ai soggetti di cui al medesimo comma 3 il versamento dei contributi relativi alla copertura del periodo di contribuzione.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

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