# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**N. 933**

# DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori MANZIONE, MARINO e MUZIO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 2001**

---

Corresponsione di borse di studio agli specializzandi medici ammessi alle scuole negli anni dal 1983 al 1991

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

ONOREVOLI SENATORI. – I medici, specializzatisi in varie discipline mediche, iscritti ai corsi tra gli anni 1982 e 1991, durante l'espletamento di tali attività di formazione ed in dipendenza delle stesse e delle correlate prestazioni mediche, non hanno percepito alcuna remunerazione.

Per converso, in base alle direttive europee 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE (sistematicamente coordinate con la direttiva 93/16/CEE), in materia di formazione dei medici specialisti e dei corsi per il conseguimento dei relativi diplomi, era stato prescritto per tutti gli Stati membri, che le attività di formazione, sia a tempo pieno, sia a tempo ridotto dovessero formare oggetto di «adeguata remunerazione».

In particolare l'articolo 16 della direttiva 82/76/CEE aveva indicato, per gli Stati membri, quale termine ultimo di attuazione delle direttive, il 31 dicembre 1982, in osservanza degli articoli 5 e 189, terzo comma, dell'originario Trattato CEE.

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 C-49/86, Commissione CEE contro Repubblica Italiana), aveva dichiarato che la Repubblica Italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE.

Successivamente, 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 ed attuando, in ritardo, le direttive sopra richiamate, stabiliva in favore degli specializzandi una borsa di studio annuale di lire 21.500.000, prevedendo (articolo 8, secondo comma), però, che tali disposizioni trovassero applicazione solamente in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione, a decorrere dall'anno accademico 1991/92.

Per la ritardata e, comunque, parzialmente omessa attuazione delle direttive sopra richiamate, era stato avviato da alcuni medici esclusi un imponente contenzioso conclusosi con la pronunzia di numerose sentenze, sia da parte dei tribunali amministrativi regionali, sia in appello dal Consiglio di Stato, che evidenziavano l'illegittimità dei provvedimenti tardivamente adottati dall'amministrazione, annullandoli in quanto in contrasto con le direttive comunitarie.

Successivamente e sempre con ritardo, con la legge 19 ottobre 1999, n. 370, veniva attribuita una borsa di studio annua onnicomprensiva di lire 13.000.000 ai soli medici destinatari delle sentenze amministrative passate in giudicato e ciò forfettariamente per tutta la durata del corso (articolo 11).

Peraltro, la Corte di giustizia europea, con sentenza del 25 febbraio 1999 (procedimento C-131/97), stabiliva che l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialisti doveva considerarsi incondizionato e sufficientemente preciso, sicchè il giudice nazionale era tenuto, nell'applicazione di disposizioni nazionali precedenti, o successive, alla direttiva, ad interpretarle, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello spirito della summenzionata sentenza.

La Corte in particolare individuava, nell'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva, la possibilità di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della precedente tardiva attuazione della stessa, sempre che questa fosse stata regolarmente recepita, anche al fine di assicurare un adeguato risarcimento del danno subito dagli interessati.

Con successiva sentenza del 3 ottobre 2000 (causa C-371/97), la Corte, inoltre, precisava che l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dovesse ritenersi essere incondizionato e sufficientemente preciso tanto per la formazione a tempo pieno, quanto per la formazione a tempo parziale.

A completamento del quadro normativo testè esposto, veniva pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 250 del 23 ottobre 1999 il decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, attuativo della direttiva 93/16/CEE, in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli.

Tale norma 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).

Anche in questo caso, le disposizioni valgono solamente per l'avvenire.

Alla stregua di quanto sopra esposto appare chiaro che in base alle indicazioni della Corte di giustizia europea, interpretative delle direttive già richiamate, viene riconosciuto ai medici specialisti un vero e proprio diritto alla remunerazione, principio questo, d'altro conto, corrispondente a quanto già stabilito dal nostro diritto interno, là dove l'articolo 36 della Costituzione prevede che: «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 in fatto che, nè Stato italiano, nè le singole amministrazioni (centrali o periferiche), si sono ancora attivati per adempiere alle indicazioni della Corte di giustizia europea o alle direttive CEE sopra richiamate nei confronti dei medici specialisti (1982/1991). Non solo, ma non si è neppure provveduto ad adempiere in maniera puntuale e completa alle sentenze degli organi di giustizia amministrativa, che avevano annullato i provvedimenti di carattere generale in contrasto con le disposizioni richiamate; decisioni queste che, pertanto, estendevano la loro efficacia *erga omnes* e non solo nei confronti dei ricorrenti.

In buona sostanza, mentre, da un lato, vi è stata la violazione e la conseguente lesione di un diritto pienamente riconosciuto, sia dalla normativa comunitaria, come interpretata dalla Corte di giustizia europea, sia dalla normativa interna, che prevede, come principio generale, l'adeguata retribuzione dell'attività lavorativa svolta, dall'altro lato, sussiste un'evidente violazione dei legittimi interessi degli odierni istanti a che l'amministrazione convenuta, nel suo complesso, provveda tempestivamente e correttamente, secondo le vincolanti indicazioni, sia delle norme comunitarie, sia delle sentenze dei giudici interni.

La violazione e la conseguente lesione di un diritto pienamente riconosciuto, impone allo Stato italiano, quindi, l'obbligo morale e giuridico di attuare pienamente le direttive 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.

Infatti, da un lato, per giurisprudenza consolidata, sia comunitaria che interna, i diritti nascenti direttamente da disposizioni comunitarie sono sempre esercitabili sino a che lo Stato membro non attui correttamente e completamente tali direttive, dall'altro lato, i diritti *de quibus* sono sorti e sono stati pienamente riconosciuti, a partire dalle sentenze della Corte di giustizia europea del febbraio 1999 e dell'ottobre 2000.

Il seguente disegno di legge è volto, quindi, a risolvere definitivamente la questione esposta, adeguandosi completamente alle indicazioni provenienti dalle direttive e dalle sentenze comunitarie, e, contestualmente, ad evitare che dall'imponente contenzioso promosso dai medici interessati derivino a carico dello Stato oneri finanziari eccessivi.

## DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Riconoscimento economico retroattivo del periodo di formazione)*

1. Ai medici ammessi presso le università alle scuole di specializzazione 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'istruzione, dell'università e della ricerca corrisponde per tutta la durata del corso, a titolo forfettario, una borsa di studio annua onnicomprensiva di importo pari a settemila euro. Non si dà luogo al pagamento di interessi legali e di importi per 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'istruzione, 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, con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono determinati il termine entro il quale, a pena di decadenza, deve es-

sere trasmessa l'istanza di corresponsione delle borse di studio previste dal presente articolo, lo scaglionamento dei pagamenti, le modalità di inoltro, di sottoscrizione e di autocertificazione secondo la normativa vigente in materia, nonchè l'effettuazione di controlli a campione non inferiori al 10 per cento delle istanze presentate.

Art. 2.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 4 milioni di euro per il 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

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