

N. R.G. 2019/9848

TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

02 Seconda sezione CIVILE

Nel procedimento ordinario iscritto al n. r.g. **9848/2019** promosso da:

dott.ssa [REDACTED] con il patrocinio dell'avv. GIULIANI NICOLA e dell'avv. elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. GIULIANI NICOLA

ATTORE/I

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (C.F. 80185250588) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO e dell'avv. elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore avv. AVVOCATURA DELLO STATO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (C.F. 80188230587) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO e dell'avv. elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore avv. AVVOCATURA DELLO STATO

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (C.F. 80415740580) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO e dell'avv. elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore avv. AVVOCATURA DELLO STATO

REGIONE TOSCANA (C.F. 01386030488) con il patrocinio dell'avv. e dell'avv. elettivamente domiciliato in presso il difensore avv.

MINISTERO DELLA SALUTE (C.F. 80242250589) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO e dell'avv. elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore avv. AVVOCATURA DELLO STATO

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SIENA (C.F. 80002070524) con il patrocinio dell'avv. AVVOCATURA DELLO STATO e dell'avv. elettivamente domiciliato in VIA DEGLI ARAZZIERI 4 50129 FIRENZE presso il difensore avv. AVVOCATURA DELLO STATO

CONVENUTO

Il Giudice dott. Susanna Zanda,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 05/03/2020,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ex art. 702 bis c.p.c.

Con ricorso al tribunale di Siena sezione lavoro la dott.ssa [REDACTED] aveva chiesto la condanna delle amministrazioni convenute al pagamento delle retribuzioni per il lavoro svolto presso l'unità di endocrinologia quale medico specializzando dell'Università degli studi di Siena negli anni accademici 1990-1995; ha chiesto dunque la retribuzione per il lavoro svolto, la tredicesima, il trattamento previdenziale e tutto quanto previsto dal contratto collettivo nazionale dei medici, ovvero l'indennizzo e/o il risarcimento del danno.



Ha esposto che tali diritti sono riconosciuti da una normativa sia internazionale (direttive europee) che interna e ha dunque chiesto al giudice del lavoro dette retribuzioni e il risarcimento del danno o in subordine un indennizzo, chiedendo tuttora contabile per l'accertamento del quantum spettante.

In quel processo davanti al tribunale di Siena si sono costituite **le amministrazioni convenute eccetto la Regione Toscana, così concludendo:** *"si confida che l'On. GdL vorrà in primo luogo riconoscere la nullità per indeterminatezza del ricorso. In subordine, ove ritenesse di poter scendere all'esame dello stesso, vorrà, esclusa la applicabilità del rito del lavoro, dichiarare la propria incompetenza a favore del Tribunale di Firenze, per le domande ricostruite o ricostruibili come di "pagamento diretto" e del Tribunale di Roma per le domande ricostruite o ricostruibili come risarcitorie.*

Vorrà in subordine dichiarare il difetto di legittimazione passiva dei comparenti diversi dall'Università in ordine alle domande ricostruite o ricostruibili come di "pagamento diretto"

**Vorrà comunque rigettare le domande ricostruite o ricostruibili come di "pagamento diretto" in quanto colpite da prescrizione sia quinquennale ex art.2948 n.4 c.c. che decennale, e comunque totalmente infondate. Vorrà, sempre subordinatamente alla dichiarazione di incompetenza, dichiarare il difetto di legittimazione passiva di tutti i comparenti diversi dalla PCM in ordine alle domande ricostruite o ricostruibili come risarcitorie*

Vorrà comunque, sempre subordinatamente alla dichiarazione di incompetenza, rigettare le domande ricostruite o ricostruibili come risarcitorie per intervenuta prescrizione sia quinquennale ex art.4 c.43 L.183/11 che ordinaria decennale, e comunque in quanto infondate per la carenza del presupposto della frequenza di un corso "comune" a più Stati membri.

Vorrà infine, in denegata ipotesi e salvo gravame, contenere la liquidazione della indennità/risarcimento in misura non superiore ad euro 6713,00 per anno di frequenza, con i soli interessi dalla data della domanda giudiziale".

La Fanti, nelle note conclusive presso il tribunale di Siena ha contestato tutte le eccezioni dei convenuti, e in particolare sulla prescrizione ha ribattuto che:

*"La Legge 370/1999 ha disposto, all'art. 11, la corresponsione di una borsa di studio per gli anni 1983-1991 ai soli beneficiari di sentenze irrevocabili emesse dal Giudice amministrativo. Quale tutela quindi per gli esclusi dall'art. 11? Orbene, la Legge 370/1999 non può in alcun modo considerarsi una trasposizione completa, fedele ed esatta della norma comunitaria, prevedendo una limitazione soggettiva, lesiva dei principi europei di equivalenza ed effettività del diritto. Per comprendere meglio cosa si intenda per "completa trasposizione" delle norme comunitarie nel diritto interno, occorre analizzare la giurisprudenza comunitaria sul punto. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella famosa sentenza Emmott C-208/90, ha affermato che **"finché una direttiva non è stata correttamente trasposta nel diritto nazionale, i singoli non sono in grado di avere piena conoscenza dei loro diritti Ne deriva che, fino al momento dell'esatta trasposizione della direttiva, lo Stato membro non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni di tale direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento"** (nello stesso senso anche la sentenza C-338/91).*

Da ultimo, non di poco conto è il fatto che le direttive nn. 362-363/75 e 82/76 sono state abrogate dalla n. 16/93, la quale però ne ha confermato i contenuti, oltre a mantenerne i termini per il recepimento e che la più recente direttiva n. 36/05, nel dettare una nuova disciplina per i medici specializzandi, all'art. 62 ha previsto l'abrogazione della direttiva n. 16/93 a far data dal 20/10/2007.

Alla luce delle suesposte considerazioni quindi, il diritto al risarcimento del danno decorrerebbe, al massimo, a far data dall'anno 2007. Pertanto, trattandosi di diritto al risarcimento dei danni da ricondurre allo schema della responsabilità contrattuale per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, lo stesso andrà in prescrizione nel 2017 sia per chi ha frequentato una scuola di specializzazione tra il 1978 ed il 1993 (senza ricevere alcun compenso), sia per chi si è specializzato tra il 1994 ed il 2006 (ricevendo una borsa di studio parziale). Per i primi, la prescrizione inizierebbe a decorrere dal 20/10/2007 (data in



cui l'obbligo di attuare la direttiva europea è cessato). Per quanto riguarda invece gli ex specializzandi 1994-2006, la prescrizione inizierebbe a decorrere a partire dalla data di emanazione dei tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo, 6 luglio e 2 novembre 2007.

Questa tesi è richiamata anche dalla giurisprudenza di merito della Corte D'Appello di Roma, nella nota sentenza n. 1628 del 18/02/2014, che individuava proprio il momento dell'emanazione dei suddetti decreti il dies a quo che faceva scattare il decorso della prescrizione del diritto. Secondo invece l'autorevolissima voce del Prof. Sergio Di Maio (già Presidente della terza Sezione Civile della Cassazione, che ha trattato le note cause collettive sulla vicenda in oggetto), **"in assenza di sentenze e normative chiare ed univoche sulla posizione dei medici immatricolati dal 1978 in poi, non si è formata la certezza di diritto necessaria per il decorso della prescrizione"**. In particolare, secondo quanto evidenziato dal Prof. Di Amato, **"la situazione di grave incertezza, oltre che allo Stato legislatore che ha pervicacemente disatteso i suoi obblighi anche quando ha emanato leggi espressamente definite di adempimento, è riconducibile anche ai tempi occorsi alla giurisprudenza nazionale per pervenire ad una definizione del rimedio ed anche all'Avvocatura dello Stato, anch'essa tenuta all'obbligo di leale collaborazione, la quale ha sollevato eccezioni di ogni tipo. Solo dal 2011 – si legge ancora nel parere redatto dal Prof. Di Amato – lo Stato, attraverso l'elaborazione giurisprudenziale, ha messo a disposizione dei soggetti lesi dal suo inadempimento un sufficientemente certo e perciò effettivo rimedio giurisdizionale e può quindi iniziale a decorrere la prescrizione decennale"**.

In virtù quindi del fatto che l'azione giudiziaria in questione è iniziata con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio in data 13/10/2016 e che tale atto è stato notificato alle controparti nelle date del 4-10 gennaio 2017, l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti risulta essere del tutto infondata".

Il giudice del lavoro di Siena ripercorrendo l'avvicinarsi di direttive comunitarie e leggi interne nazionali ha dato atto che un diritto alla retribuzione con specifici criteri di calcolo nello schema di un rapporto di lavoro subordinato, è stato introdotto per i medici specializzandi iscritti successivamente al 2006 e ha concluso che lo status giuridico dei medici specializzandi nel periodo dal 1990 al 1995, come il caso della **Festini**, non possa considerarsi nei termini di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato e dunque, non rientrando tra quelli previsti dall'art. 409 c.p.c. ha declinato la propria competenza di giudice del lavoro, in favore del tribunale di Firenze in base all'art. 25 c.p.c., ossia competenza del tribunale in cui ha sede l'Avvocatura dello Stato per una causa di indennizzo.

Riassunta la causa dalla **Festini** ai sensi dell'art. 702 bis c.p.c. davanti al tribunale ordinario di Firenze, **l'Avvocatura dello Stato costituitasi per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per i singoli Ministeri e per l'Università di Siena, ha chiesto il rigetto della domanda per i seguenti motivi:**

DIFESA DEI CONVENUTI: SULLA BORSA DI STUDIO

- 1) Non è applicabile all'attrice il meccanismo del pagamento diretto della borsa di studio previsto dal decreto legislativo n. 257/1991, in quanto non si applica ai corsi cominciati prima della sua entrata in vigore e la **Festini** ha iniziato il suo corso di specializzazione nel 1990;
- 2) in ogni caso la domanda ex decreto leg.vo 257/91 andrebbe indirizzata esclusivamente all'Università di Siena, anche se per legge esegue il pagamento per conto dei Ministeri;
- 3) se poi la **Festini** rivendica il diritto alla retribuzione (corrisposta nelle forme della borsa di studio) detto credito retributivo è colpito da prescrizione quinquennale ex art. 2948 n. 4 c.c., e comunque anche la prescrizione ordinaria decennale è maturata.

SUL RISARCIMENTO

Anche l'eventuale richiesta risarcitoria non può essere accolta per i seguenti motivi.

- 4) Allorquando si deduce l'inadempimento dello Stato legislatore per tardivo recepimento delle direttive comunitarie la competenza appartiene al Tribunale di Roma dove ha sede il Parlamento e



dunque a questo punto il tribunale di Firenze dovrebbe sollevare un conflitto negativo di competenza per territorio;

- 5) in ogni caso sul credito risarcitorio sarebbe competente esclusivamente la Presidenza del Consiglio dei ministri e non i singoli Ministeri, tantomeno l'università di Siena;
- 6) il credito risarcitorio sarebbe comunque colpito dalla prescrizione quinquennale introdotta dall'art. 4 comma 43 della legge 183/2011 che è entrata in vigore il 1.1.2012 e dunque la prescrizione è maturata 1.1.2017 tenuto conto che l'art. 252 disp. Att. c.c. valevole come principio generale dice che quando una normativa successiva modifica un precedente termine prescrizione il nuovo termine (in questo caso quinquennale) si applica con decorrenza dalla data di entrata in vigore della modifica.
- 7) In subordine ha osservato che anche la prescrizione decennale è maturata decorrendo dal 27.10.1999 (data di entrata in vigore della legge 370/99 che attribuisce una somma pari ad 11 milioni di lire solo ai medici destinatari di sentenze favorevoli del TAR). Da quel momento si era stabilizzata la certezza del diritto ed era chiaro che lo Stato non avrebbe mai previsto alcunchè per tutti gli altri medici ante 91.
- 8) In ogni caso ha osservato che il corso frequentato dalla Fantini era di "Endocrinologia e Malattie del ricambio" che non si identifica con la "Endocrinologia" prevista dall'art. 7 direttiva 75/363 e dunque non essendo un corso comune ad almeno due stati membri, detta direttiva non si applica alla Fantini, la cui pretesa è dunque infondata anche sotto il profilo internazionale;
- 9) Infine l'Avvocatura ha osservato che secondo un consolidato orientamento della Corte di Cassazione l'indennità spettante ai medici che non hanno percepito la borsa di studio va liquidata in euro 6.713,00 in analogia la disposto art. 11 legge 370/1999, somma omnicomprensiva per singolo anno di frequenza e che produce solamente interessi legali dalla domanda giudiziale giusta ad es. cass. Sent. 13758/18.

La causa è stata tenuta a riserva in data 5 marzo 2020 sulle richieste delle parti.

MOTIVAZIONE

Applicabilità alla Fantini del decreto legislativo n. 257/91

- 1- Sul primo punto sollevato dall'Avvocatura dello Stato si osserva che l'art. 8 del decreto legislativo 257/1991 rubricato "norme finali" stabilisce che "*Le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dall'anno accademico 1991-92*". Dunque non dice che solamente i corsi di specializzazione cominciati dopo la sua entrata in vigore siano ad esso soggetti, ma fa riferimento agli anni accademici dal 91-92 e seguenti e dunque i corsi cominciati nel 90 ricadono sotto la nuova disciplina dall'anno accademico 91-92 in poi. Anche dalla normativa successiva si coglie dunque il principio della frazionabilità del corso di specializzazione nei vari anni di cui si compone, ai fini dell'applicazione di differenti discipline intertemporale sulle quali ricadono i vari anni.
- 2- Sul fatto che il corso di endocrinologia e malattie del ricambio non sia coincidente col corso di specializzazione di endocrinologia, corso comune a due o più stati membri si richiama il citato art. 8 comma 1 decreto 257/91 che ha riconosciuto soggetti al regime della borsa di studio anche i corsi non perfettamente collimanti con quelli dell'elenco del decreto attuativo ma anche quelli rientranti nella stessa tipologia (*elenco delle specializzazioni di tipologia e durata conformi alle norme comunitarie, previsto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 275 del 1991*); e dunque non è seriamente contestabile che la specializzazione della Fantini rientri in quella tipologia comune a due o più stati membri. Sul punto si richiama un caso simile deciso dalla Corte di Cassazione che ha ricompreso sotto il regime delle borse di studio anche gli specializzandi in "igiene mentale" perché la specializzazione di igiene mentale (riconosciuta all'entrata in vigore del citato decreto) rientra appunto nella stessa tipologia della "psichiatria", comune a due o più stati membri: vd. **cass. ordinanza n. 19730 del 23/07/2019**: "*In tema di trattamento economico dei medici specializzandi, il mancato inserimento di una scuola di specializzazione in medicina e chirurgia, attivata presso un'Università, nell'elenco*



delle specializzazioni di tipologia e durata conformi alle norme comunitarie, previsto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 275 del 1991, non è di ostacolo al riconoscimento, in favore dello specializzando, del diritto alla borsa di studio quando si tratti di specializzazione del tutto analoga a quelle istituite in almeno altri due Stati membri". (Nella specie, la S.C. ha rigettato il ricorso avverso la sentenza di merito che aveva riconosciuto il diritto alla borsa di studio in favore di medici iscritti ad una scuola di specializzazione in "Igiene mentale" sul rilievo della equipollenza di detta scuola a quella in psichiatria stabilita, seppur ai fini degli esami di idoneità del personale di ruolo sanitario, dal d.l. 27 luglio 1990).

Dunque la deduzione dell'Avvocatura secondo cui l'iscrizione della ~~Fantini~~ al corso di Endocrinologia e Malattie del Ricambio non dia diritto alla borsa di studio ex decreto legislativo 257/91 attuativo delle direttive UE perchè detta specializzazione, riconosciuta in Italia alla data di entrata in vigore del decreto n. 257/91 non era però specificamente di "endocrinologia" e dunque ricompresa nell'elenco delle specializzazioni comuni a due o più stati membri è risultata una deduzione infondata e va rigettata, trattandosi della stessa tipologia di specializzazione.

Concludendo con riguardo agli anni accademici 91-92; 92-93; 93-94; 94-95 spetta alla ~~Fantini~~ la somma indicata nell'art. 6 del decreto legislativo n. 257/1991, che è la prima legge dello Stato Italiano con cui l'Italia, sia pure con un ritardo di otto anni, ha dato la prima attuazione alle direttive comunitarie n. direttive nn. 362-363/75 e 82/76 in tema di medici specializzandi (prima norma di trasposizione delle direttive europee) impiegando il **sistema delle cd. borse di studio**; tale sistema esclude la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato o anche solo parasubordinato tra medico e Università o Ministero della Salute (come affermato anche dal tribunale di Siena sez. lavoro rimettente), e conseguentemente **il medico è privo delle tutele previste dal CCNL dei medici strutturati; dunque al medico specializzando italiano, in base al sistema della borsa di studio non spettano né le ferie retribuite, né la tutela previdenziale e/o assicurativa, ma solamente la somma annuale di euro 11.103,82 (aumentato nel 92 ad euro 11.598,33) ripartita in pagamenti bimestrali, cui provvede l'Università alla quale si sia iscritto il medico, anche se il titolare del rapporto sostanziale obbligatorio non è l'università ma i ministeri convenuti.**

Il sistema della borsa di studio è comunque considerato un sistema "accettabile" di attuazione delle direttive comunitarie perchè è stato giudicato **non irragionevole** da varie pronunzie della Corte di Cassazione, facendo perno sul fatto che comunque l'allegato 1 alla direttiva comunitaria del 1975, laddove prevede "**la retribuzione adeguata**" da assegnare allo specializzando, lascia comunque liberi i singoli Stati membri di individuare i criteri di tale "adeguatezza", e lo Stato italiano ha dunque ritenuto che la somma di vecchie lire 21.500.000,00 sia una somma adeguata alla quantità di lavoro dello specializzando, e al regime delle restrizioni cui è soggetto in base al decreto legislativo suddetto.

Tale sistema della borsa di studio si applica agli anni accademici dal 1991 al 2006; infatti, seppure vi sia stata una seconda normazione di trasposizione delle citate direttive comunitarie, mediante la legge finanziaria 2006 che ha sostanzialmente sostituito il sistema della borsa di studio, con un sistema più garantista per lo specializzando, che è quello del **contratto di formazione specialistica**, con tutele anche previdenziali e assicurative, e ferie retribuite, ebbene tale sistema di fatto è rimasto lettera morta fino alla legge finanziaria n.266/2005, o meglio fino ai decreti di marzo e novembre 2007 che vi hanno dato piena attuazione.

Stante la specifica e testuale previsione di irretroattività di tale nuovo sistema per gli anni accademici anteriori al 2007, ne discende che definitivamente al 2007 la ~~Fantini~~ ha potuto avere certezza che lo Stato italiano null'altro avrebbe potuto prevedere per la sua posizione, rispetto a quanto normato fino al 2007, con una normazione a quella data definitivamente completa ed esaustiva sia pure definitivamente non attuativa delle direttive comunitarie per gli anni dal 1983 al 1991.

Dunque concludendo vista l'irretroattività del sistema introdotto con leggi 368/99, legge 266/2005 e decreti fino a nov. 2007, gli anni accademici della ~~Fantini~~ dal 1991 al 2006 sono soggetti al regime della sola borsa di studio di cui al decreto legislativo 257/91. Solamente dal 2007 in poi si applica il nuovo sistema del contratto di formazione specialistica, con inquadramento previdenziale del medico e rivalutazione triennale della parte variabile del compenso. Ma questa disciplina non interessa la ~~Fantini~~.

Anche il lavoro prestato nell'anno accademico 90-91 va disciplinato alla stessa stregua (ossia col sistema della borsa di studio del decreto legislativo 257/91), attribuendo vecchie lire 21.500,00 perchè si tratta della **prima normativa di trasposizione delle direttive comunitarie**. Sul punto si richiama l'importante decisione assunta dalla Corte Europea di Giustizia che, pronunciandosi proprio sull'adeguata retribuzione del medico specializzando italiano, per gli anni accademici ante 91, ha indicato quale criterio di adeguatezza



solamente la prima normativa di trasposizione, ponendo quindi "fuori gioco" quella somma di euro 6.713,94 tratta da una legge successiva (n. 370 anno 1999) e che non è nemmeno di trasposizione delle direttive comunitarie (avendo tutt'altri scopi), somma che era stata invece utilizzata ripetutamente in vari pronunciamenti della giurisprudenza italiana .

In particolare si osserva, infatti, che la Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 24 gennaio 2018 (cause riunite C-616/16 e C-617/16) si è pronunciata sulle ordinanze di rimessione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (ordinanze del 5 luglio 2016), ordinanze che sollecitavano la Corte Europea affinché interpretasse correttamente le Direttive 75/363/CEE e 82/76/CEE in materia di formazione del medico specialista e di remunerazione adeguata di cui comunque parla l'allegato 1 alla direttiva del 1975.

Nel punto 47 della sentenza si afferma proprio che la retribuzione del medico deve essere determinata in base a quanto previsto dalla "normativa nazionale di trasposizione" della direttiva.

E poiché la normativa di trasposizione è il decreto legislativo 257 dell'8 agosto 1991, n. 257 il quale all'art. 8 prevede una borsa di studio di Lire 21.500.000, attuali Euro 11.103,94 per ogni anno di frequenza, va disatteso il filone giurisprudenziale che utilizza il valore di Euro 6.713,94 per ogni anno di frequenza, agganciato all'art. 11 della Legge n. 370/99.

Si noti, infatti, che l'art. 11 di detta legge si riferisce ad una limitata cerchia di specializzandi ante 91 ossia con un evidente scopo transattivo di posizioni giudiziali ben determinate, si riferisce solamente ai medici che siano destinatari di specifiche sentenze TAR specificamente ivi indicate, e dove quindi si fissa per essi soltanto un indennizzo di circa 6700,00 euro ad anno; **tale art. 11 e la legge in cui è inserito, non si propone affatto di dare attuazione al "principio di adeguata retribuzione" di cui all'allegato 1 alla direttiva europea del 1975 pertanto non è corretto prenderlo a base degli indennizzi di tutti gli altri specializzandi.**

Si riporta per comodità, infatti, l'art. 11 legge 370/99: "Corresponsione di borse di studio agli specializzandi medici ammessi alle scuole negli anni 1983-1991): Ai medici ammessi presso le università alle scuole di specializzazione in medicina dall'anno accademico 1983-1984 all'anno accademico 1990-1991, destinatari delle sentenze passate in giudicato del tribunale amministrativo regionale del Lazio (sezione I-bis), numeri 601 del 1993, 279 del 1994, 280 del 1994, 281 del 1994, 282 del 1994, 283 del 1994, tenendo conto dell'impegno orario complessivo richiesto agli specializzandi dalla normativa vigente nel periodo considerato, nonché del tempo trascorso, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica corrisponde per tutta la durata del corso una borsa di studio annua onnicomprensiva di lire 13.000.000. Non si dà luogo al pagamento di interessi legali e di importi per rivalutazione monetaria".

PRESCRIZIONE

Ricapitolando le leggi di trasposizione delle direttive europee sulla retribuzione adeguata del medico specializzando in ambito europeo sono dunque il decreto legislativo 257/91 e la legge 368/99 e infine la legge 266/2005 e i decreti attuativi emanati fino al novembre 2007; la seconda di tali disposizioni mentre introduce il nuovo sistema del contratto di lavoro, allo stesso tempo rimette ad una ulteriore attività normativa che verrà emanata con un ritardo di sei anni nel 2005, inserito in un trecentesimo comma di una legge finanziaria, la quale a sua volta non è stata immediatamente efficace ma ha rimesso ad un'ulteriore attività di decretazioni la sua piena attuazione, stabilendo che nel frattempo continuasse a vigere il sistema della borsa di studio; inoltre con tale finale normazione del 2007 si è stabilito che il nuovo sistema del contratto di formazione specialistica non era retroattivo ma sarebbe valso a partire dall'anno accademico 2007.

Dunque, poiché la ~~Fentini~~ non fa che richiedere la remunerazione per il lavoro svolto, non concentrando la sua domanda sulla ritardata attuazione delle direttive comunitarie che comunque vi è stata, e siccome la domanda di risarcimento del danno sembra più formulata come alternativa alla remunerazione del lavoro svolto, piuttosto che fondata sull'inadempimento dello stato legislatore; considerato che dunque si concorda con quanto indicato nell'ordinanza del tribunale di Siena in punto di interpretazione della domanda,



considerato anche che 4 dei 5 anni di specializzazione della ~~Fantini~~ ricadono sostanzialmente sotto la prima normativa di trasposizione delle direttive europee per cui nemmeno potrebbe configurarsi un inadempimento dello Stato legislatore per gli anni che vanno dal 1991 al 1995.

Quanto all'anno accademico 1990-1991 si verte si in una situazione di omessa trasposizione della direttiva comunitaria n. 73 e 82; infatti anche la legge 368/1999 e la legge 2005 e i decreti di marzo e nov. 2007 non attribuiscono alcuna remunerazione agli specializzandi ante 1991 e dunque può ritenersi che sia ormai cristallizzata, a partire da nov. 2007, la mancata attuazione delle direttive comunitarie per gli anni accademici dal 1.1.83 (termine finale previsto per l'attuazione della direttiva comunitaria del 1982) al 1991.

La ~~Fantini~~ ha chiesto comunque un indennizzo per il lavoro svolto anche in tale anno accademico, senza impostare la sua domanda come inadempimento dello stato legislatore, comunque qui rappresentato in causa.

Valorizzando dunque l'aspetto remunerativo e tenuto conto della opportunità di decidere anche su tale anno accademico (90-91) anche per esigenze di economia processuale e ragioni di connessione, visto che comunque in causa l'avvocatura dello stato rappresenta anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si liquida alla ~~Fantini~~ anche per l'anno 90-91 una somma a titolo di indennizzo commisurata alla borsa di studio prevista dalla prima normativa di trasposizione delle direttive europee (decreto legislativo 257/91).

Per gli stessi principi enunciati nelle decisioni della Corte Europea di Giustizia sopra richiamata del 2018 e che si ritrovano anche nelle precedenti, citate dalla parte ricorrente (sia pur riferite ad ambiti differenti es. sistema previdenziale), deve ammettersi o che la prescrizione dei crediti della ~~Fantini~~ non sia mai decorsa per il perdurare dell'illecito permanente (mancata attuazione della direttiva comunitaria quantomeno per l'anno 90-91) o sia comunque cominciata a decorrere quantomeno solo al termine dell'emanazione delle leggi di trasposizione delle direttive europee 73 e 82 e dunque solamente con i decreti che hanno fatto seguito e completato l'art. 1 comma 300 della legge finanziaria 266/2005 (vd. Sent. Corte App. Roma 1628/2014) così rimuovendo anche l'incertezza normativa, sia pur persistita anche successivamente (vd. le contrastanti decisioni giurisprudenziali sull'argomento).

Infine è da escludersi il termine prescrizione di 5 anni fondato sulla legge richiamata dall'avvocatura del 2011; in particolare si osserva, infatti, che l'art. 4, comma 43, della L. 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità del 2012) prevede che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da mancato recepimento di direttive comunitarie soggiace alla disciplina dell'art. 2947 c.c. e decorre dalla data in cui il fatto, dal quale sarebbero derivati i diritti se la direttiva fosse stata tempestivamente recepita, si è effettivamente verificato - è norma che, in difetto di espressa previsione, non può che spiegare la sua efficacia rispetto a fatti verificatisi successivamente alla sua entrata in vigore (1 gennaio 2012) e la stessa è priva di efficacia retroattiva (v. Cass. 6.3.2014 n. 5275; Cass. 5.4.2012 n. 5533; Cass. 9.2.2012 n. 1917), a ciò conseguendo che "per i fatti anteriori alla novella, opera la prescrizione decennale, secondo la qualificazione giurisprudenziale nei termini dell'inadempimento contrattuale" (Cass. 8.2.2012 n. 1850).

Per quanto concerne dunque i crediti della ~~Fantini~~ si applica per tutti gli anni la prescrizione decennale decorrente dal 2007, data di rimozione dell'incertezza normativa sui suoi diritti, in applicazione del principio interno del nostro ordinamento secondo cui la prescrizione decorre soltanto dal momento in cui il diritto può essere esercitato e dunque soltanto dopo la normativa di completamento del 2007. Tale principio trova uno specifico avallo anche nella decisione della Corte di Strasburgo del 2018 sopra richiamata proprio sull'argomento degli specializzandi.

Si ribadisce infine che la legge 370/1999 da cui certe pronunce farebbero decorrere la prescrizione non è utilizzabile per le ragioni già esposte non trattandosi né di legge che abbia eliso l'incertezza normativa sui corsi ante 91 e post 91 (come dimostrato dai fatti: vd. normazione successiva) né trattandosi di legge di trasposizione delle direttive europee.

Il dies a quo è per tutti gli anni, dunque, la decretazione successiva alla finanziaria 2006 come indicato dalla ~~Fantini~~ e come indicato anche in quella sent. d'Appello dei Roma 1628/2014 richiamata nelle sue difese, più compatibile con le recenti pronunce della Corte di Strasburgo ut supra, e del tutto coerentemente anche con lo scopo (non di trasposizioni delle direttive europee) che si prefigge la legge 370/99. Tale ultima legge dunque non solo non è utilizzabile al suo art. 11 per individuare la retribuzione adeguata del medico specializzando, ma non è nemmeno utilizzabile per ritenere che da quel momento si sia cristallizzata la certezza normativa sulla trasposizione delle direttive comunitarie (come sostegno invece, sent. Trib. Di Roma



sez. lavoro 18.10.2019, sia pure in un manifesto quadro di incertezze giurisprudenziali- lo stesso che ha fondato in detta pronuncia la compensazione delle spese.

Per questi motivi alla ██████ vanno liquidate le borse di studio per i suoi 5 anni di specializzazione in Endocrinologia e Malattie del Ricambio, appartenente alla tipologia dell'Endocrinologia comune a due o più stati membri, per gli anni accademici 90-95 presso l'università di Siena.

ACCESSORI DEL CREDITO

Quanto alla rivalutazione e interessi, richiamato il principio di adeguata retribuzione contenuto nella recente sentenza della corte di giustizia richiamata, sulla falsariga del principio di adeguatezza di cui all'all. 1 direttiva europea del 1975, dovrebbe ammettersi che i crediti per borse di studio dei medici specializzandi producano anche rivalutazione secondo indici istat e interessi; tuttavia, visto che il sistema di borse di studio è sostanzialmente ammesso dalla Corte di Giustizia e non è considerato retribuzione non adeguata, considerato che è una figura ibrida al limite del credito retributivo ma non perfettamente giustapponibile per le ragioni già dette, viste le perduranti incertezze giurisprudenziali sul punto, si ritiene di non discostarsi dall'indirizzo legislativo (vd. art. 1, comma 33, della legge 2 dicembre 1995, n. 549, **Corte Cost. sentenza Corte Cost. n. 432 del 1997**), e giurisprudenziale (es. per tutte **cass. ord. 6335/18**) che nega la rivalutazione del credito per borsa di studio ex decreto leg.vo 257/91 anche se non può non sottolinearsi che la decisione europea richiamata sulla natura adeguata della retribuzione pone molteplici indicazioni al giudice interno verso la liquidazione anche degli accessori (rivalutazione e interessi).

Muovendosi però sul solco del consolidato orientamento della Cassazione si rileva che il blocco dell'adeguamento della borsa di studio al costo della vita previsto da legge del 1995 art. 1, comma 33, della legge 2 dicembre 1995, n. 549, ha superato il vaglio di costituzionalità (**Corte Cost. sentenza Corte Cost. n. 432 del 1997**: "l'art. 6 del d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 non è soggetto ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita per l'anno 1992, in applicazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 33, della legge 2 dicembre 1995, n. 549). Sulla natura non irragionevole del blocco della rivalutazione vd. anche **cass. Sez. L-Ordinanza n. 18670 del 27/07/2017**.

Dunque l'importo della borsa di studio di originari Euro 11.103,82 è stato aumentato solo una volta ad Euro 11.598,33 ed è poi rimasto invariato, in quanto è intervenuto il quinto comma dell'art. 7 del D.L. 19 settembre 1992, n. 384, il quale ha sancito che "tutte le indennità, compensi, gratifiche ed emolumenti di qualsiasi genere per disposizioni di legge o atto amministrativo previsto dalla legge o che siano comunque rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono corrisposti per l'anno 1993 nella stessa misura dell'anno 1992", il cui disposto è stato via via prorogato nel tempo.

Pertanto alla ██████ spetta per i primi due anni l'importo di euro 11.103,82 e per li altri 3 euro 11.598,33 ad anno, oltre gli interessi al tasso di legge dalla costituzione in mora che coincide con la data di deposito del ricorso al Tribunale di Siena, di cui questo giudizio è una prosecuzione.

Soggetti obbligati al pagamento

Quanto al soggetto obbligato al pagamento, considerato che l'art. 6 decreto 257/91 prevede che la borsa di studio viene corrisposta dalle Università presso cui operano le scuole di specializzazione e poiché il terzo comma dell'art. 6 prevede che "alla ripartizione ed assegnazione a favore delle Università dei fondi previsti dall'art. 6, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, provvede, con proprio decreto, il ministro del tesoro su proposta dei ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e della sanità, sulla base del decreto di cui all'art. 2, comma 2, ne consegue che tutti i soggetti convenuti, eccetto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, risultano destinatari di condanna in solido tra loro, fermo restando che i titolari del rapporto sostanziale sono i Ministeri mentre le università sono meri esecutori del pagamento (vd. cass. Sez. Lav. Sez. L, **Sentenza n. 18710 del 23/09/2016**).

Quanto ai destinatari della condanna appare anche opportuno distinguere tra anno accademico 90-91 e gli anni successivi, per il distinguo operato tra omessa trasposizione di direttiva europea e trasposizione avvenuta, considerato poi che l'Università di Siena è per legge mandataria di pagamento delle borse di studio ex decreto legislativo 257/91; pertanto si dispone che la Presidenza del Consiglio dei Ministri liquidi alla ██████ la somma di euro per l'anno di specializzazione 90-91, mentre i Ministeri convenuti liquidino le borse di studio riferibili agli anni 91-95, per il tramite dell'Università di Siena, quale delegato al pagamento ex lege.



Spese del giudizio a carico dei soccombenti tenuto conto sia dell'esito finale del giudizio, sia della soccombenza sulle varie argomentazioni svolte.

p.q.m.

il tribunale

definitivamente pronunciando

- 1) condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri a corrispondere alla dott.ssa **[REDACTED]** un indennizzo di euro 11.103,82 per l'anno accademico 90-91 con interessi di mora dal 13.10.2016 (data deposito ricorso) al soddisfo;
- 2) condanna i Ministeri convenuti in solido a corrispondere, per il tramite dell'Università degli Studi di Siena, alla dott.ssa **[REDACTED]** le borse di studio per gli anni di specializzazione 91-95 in totali euro 45.898,81 (euro 11.103,82 anno 91-92 ed euro 11.598,33 per gli anni 92-95), con interessi moratori al tasso di legge dal 13.10.2016 al soddisfo.
- 3) Condanna i convenuti in solido a rimborsare alla dott.ssa **[REDACTED]** le spese di lite liquidandole in euro 7.254,00 per onorari, oltre accessori di legge.

Così deciso in Firenze il 19.4.2020.

Il Giudice estensore dott.ssa Susanna Zanda

Provvedimento redatto con la collaborazione del magistrato in tirocinio dott.ssa Fera Alessandra

