

**Stralcio della sentenza n. 24828/2006, depositata il 1° dicembre dalla II sezione civile del tribunale di Roma, con cui lo Stato è stato condannato a pagare 34 milioni a circa 750 medici diventati specialisti prima del 1991.**

## Motivi della decisione

1. Va affermata la giurisdizione dell'Ago con riferimento a tutte le domande proposte dagli attori.  
Premesso, infatti, che dette domande hanno a oggetto il riconoscimento del diritto a percepire un'adeguata remunerazione per l'attività professionale espletata presso le strutture sanitarie pubbliche durante il periodo di svolgimento del corso di specializzazione medica, con conseguente condanna dei convenuti al pagamento delle relative somme, nonché hanno a oggetto, in via alternativa, pretese risarcitorie per danni di natura patrimoniale (mancata percezione dell'importo previsto a titolo di adeguata remunerazione, nonché mancato riconoscimento del maggior punteggio attribuito al titolo di specializzazione conseguito in conformità alle direttive comunitarie) conseguenti a illecito civile (extracontrattuale) imputato allo Stato italiano in persona dell'organo di governo e consistente nella tardiva e inesatta attuazione delle direttive del Consiglio n. 75/363/CEE in data 16/6/1975 e n. 82/76/CEE in data 26/1/1982 (concernenti, tra l'altro, la previsione di criteri minimi di coordinamento delle disposizioni normative e amministrative degli Stati membri relative alla disciplina delle condizioni di accesso alla formazione dei medici specialisti e al conseguimento del relativo titolo professionale) e in via subordinata la liquidazione dell'indennizzo spettante a fronte dell'ingiustificato arricchimento della PA, rileva il Tribunale quanto segue.
2. Relativamente alla domanda di condanna al pagamento della borsa di studio, la conclusione cui è pervenuta Corte cass. Su 10/8/1996 n. 7410, all'esito della interpretazione delle norme comunitarie (direttiva non self-executing/norme di azione/mero interesse legittimo dei beneficiari all'attuazione della direttiva) è stata definitivamente disattesa, con efficacia vincolante per i Giudici degli Stati membri, dalla Corte di giustizia Ce nelle successive sentenze in data 25/2/1999 in causa C-131/97 Carbonari e in data 3/10/2000 in causa C-371/97 Gozza che hanno affermato inequivocamente il carattere incondizionato e sufficientemente preciso delle direttive n. 75/363 e n. 82/76 (*omissis*).  
Il carattere autoesecutivo delle direttive n. 75/363 e n. 82/76 rende le stesse immediatamente applicabili nei rapporti tra cittadino e Stato (applicazione cd. verticale) e, non essendo richieste per la attuazione delle stesse (*recte*: per l'esercizio delle situazioni di vantaggio da esse riconosciute ai singoli) ulteriori previsioni e disposizioni da parte dello Stato membro, ne consegue che i cittadini dispongono di pretese (nella specie di natura patrimoniale) aventi consistenza di diritto soggettivo direttamente azionabili nei confronti dello Stato.  
Pertanto la controversia avente a oggetto l'accertamento del diritto patrimoniale in questione (compenso per attività professionale svolta durante i corsi di specializzazione medica) non può che essere devoluta - in applicazione dei noti criteri di riparto - alla giurisdizione Ago. (*omissis*)
3. Venendo a trattare del merito occorre premettere che la Corte di giustizia (sent. 25/2/1999 causa C-131/97 Carbonari), chiamata a risolvere ai sensi dell'art. 177 lett. b) del Trattato una questione pregiudiziale vertente sulla interpretazione della direttiva 82/76, ha statuito, con pronuncia vincolante anche per questo Giudice (Corte cost. 23/4/1985 n. 113):
  - a) che il "diritto" a una remunerazione adeguata nel periodo di formazione, s'impone soltanto per le specializzazioni mediche elencate negli artt. 5 e 7 della direttiva del Consiglio 75/362/Cee (Gu L 167 pag. 1) che sono comuni a tutti o a due o più Stati membri;
  - b) che il punto 1 dell'allegato della direttiva "coordinamento" è sufficientemente preciso e incondizionato là dove prescrive i requisiti della formazione "a tempo pieno" (consentendo al giudice nazionale di verificare il possesso di tali requisiti in capo agli attori: paragr. 33 e 34) e dove, correlativamente, impone l'obbligo di retribuire i medici specializzandi (*omissis*);
  - c) che l'ambito di discrezionalità riservato agli Stati membri ai sensi dell'art. 189 Trattato concerne la determinazione della "adeguatezza" e dunque della entità della remunerazione, nonché la identificazione della istituzione nazionale competente alla erogazione (e implicitamente delle modalità relative al pagamento);
  - d) che relativamente a tali aspetti (liquidazione dell'importo; individuazione del debitore) la direttiva non ha carattere "selfexecuting", di tal che, il giudice nazionale, nel caso in cui non sia possibile sopperire in via interpretativa o adeguatrice («mediante applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76... a condizione che la direttiva stessa sia stata

regolarmente recepita») alla omessa determinazione di tali elementi, è tenuto a liquidare il danno subito dai singoli beneficiari, nel ricorso dei presupposti elaborati dal Giudice comunitario (sent. 19/11/1991 in cause riunite n. 6/90 e n. 9/90 Francovich).

Tale pronuncia è stata confermata anche dalla successiva sentenza interpretativa della Corte di giustizia Ce 3/10/2000 in causa C-371/97. (*omissis*)

Dall'esame della giurisprudenza comunitaria emerge che la domanda di risarcimento del danno derivante dalla mancata attuazione della direttiva nel termine prescritto costituisce un'azione meramente residuale, che può essere spiegata soltanto nel caso in cui non sia possibile - con l'applicazione degli strumenti ermeneutici a disposizione del Giudice dello Stato membro - garantire ai singoli «i diritti di cui essi avrebbero beneficiato se la direttiva fosse stata recepita entro il termine prescritto» (cfr. Corte di giustizia 10 luglio 1997, in cause riunite C-94/95 e C-95/95).

Pertanto, il giudice nazionale è tenuto in via primaria a far conseguire il risultato perseguito dalla direttiva inattuata (o non esattamente attuata) mediante interpretazione adeguatrice delle norme nazionali (come affermato da Corte di giustizia 13 novembre 1990, in causa C-106/89, Marleasing, punto 8; conf. Corte di giustizia 16 dicembre 1993, in causa C-334/92, Wagner- Miret, punto 20).

Solo quando ciò non sia possibile andrà riconosciuta ai singoli la facoltà di agire per il risarcimento dei danni (Corte di giustizia 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90) (*omissis*).

È stato rilevato in proposito che in caso di ritardato recepimento della direttiva «un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure d'attuazione della direttiva sarà a tal fine [al fine di garantire i diritti violati] sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di ulteriori danni da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti» (Corte giustizia 10/7/1997 Bonifaci cit. conf. Corte giustizia 25/2/1999 Carbonari, cit.).

Applicando gli indicati principi alla fattispecie in esame deve escludersi che la ritardata attuazione della direttiva abbia precluso definitivamente agli attori il conseguimento del diritto patrimoniale a una adeguata remunerazione, essendo possibile emendare le conseguenze pregiudizievoli dovute al ritardo e alla inesattezza della legge di recepimento della direttiva comunitaria (Dlgs n. 257/1991) ricorrendo, ove necessario, anche alla applicazione estensiva o adeguatrice di altre norme dell'ordinamento. Se da un lato, infatti, il limite cronologico espressamente stabilito dal Dlgs n. 257/91 per la erogazione della remunerazione, può essere agevolmente rimosso disapplicando la norma di legge nella parte in cui limita il riconoscimento del diritto soltanto agli specializzandi dei corsi svolti successivamente all'anno 1991 (ed è opportuno rilevare che l'effetto retroattivo in tal modo attribuito alla legge d'attuazione - altrimenti precluso alla attività interpretativa Giudice: «in claris non fit interpretatio» - deriva dalla stessa forza espansiva della norma comunitaria dell'ordinamento interno - sul rapporto tra i due ordinamenti (*omissis*).

Da tali premesse consegue che gli attori hanno correttamente esercitato l'azione di adempimento nei confronti degli indicati soggetti-debitori per ottenere il pagamento di una adeguata remunerazione (difettando nel caso di specie i presupposti per l'esperimento dell'azione «residuale» di condanna dello Stato al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c. per mancato conseguimento degli importi dovuti a titolo di borsa di studio).

4. Dalla documentazione in atti (certificati universitari che attestano il conseguimento dei diplomi di specializzazione) risulta provato che i corsi di specializzazione frequentati dagli attori anche in relazione alla loro durata (non inferiore ad anni tre) sono conformi alle prescrizioni dettate in materia dalla direttiva del Consiglio del 16/6/1975 n. 363, trovando in conseguenza accoglimento la domanda proposta dalle parti attrici.

Relativamente alla liquidazione in favore degli attori dei singoli importi dell'«adeguata remunerazione» - che costituisce credito di valuta - la entità dei singoli crediti è stata calcolata dal Ctu, nelle tabelle di seguito riprodotte, tenuto conto del valore monetario della borsa di studio determinato dal Dlgs n. 257/91 nell'importo annuo di lire 21.500.000 (pari a € 11.103,82) e avuto riguardo, per ciascun attore, alla durata legale dei corsi di specializzazione frequentati. (*omissis*)

Occorre tuttavia tener presente che per le annualità del corso di specializzazione ricadenti in epoca anteriore alla scadenza del termine per il recepimento delle direttive comunitarie (31 dicembre 1982) non può essere riconosciuto, evidentemente, alcun diritto alla «adeguata remunerazione»: ne consegue che gli importi sopra indicati relativi agli attori che hanno iniziato e parzialmente svolto i corsi di specializzazione negli anni anteriori al 1983 debbono essere liquidati come segue (*omissis*).

**P.Q.M.**

il Tribunale definitivamente pronunciando così provvede:

- *(omissis)*
- condanna la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica, il ministero della Salute e il ministero dell'Economia e delle finanze, in solido, al pagamento in favore degli attori delle somme dovute a titolo di «adeguata remunerazione» liquidate secondo i criteri indicati al paragr. 4 della motivazione, oltre interessi al tasso legale decorrenti come indicato in motivazione;
- rigetta le domande di condanna al risarcimento dei danni proposte dagli attori nei confronti dei convenuti;
- condanna le Amministrazioni statali convenute, in solido, alla rifusione in favore degli attori delle spese di lite che liquida, come da notula, in € 4.057 per esborsi (oltre a € 13.477,52 per spese di Ctu che si pongono definitivamente a carico della parte soccombente), €28.959,00 per diritti ed € 33.180,00 per onorari, oltre rimborso forfetario spese generali ex art. 14 Tf, Iva e Cpa.