



AUDIZIONE FNOMCEO A.S. 2400

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Istruzione pubblica, beni culturali 10.11.16

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, e all'estensione dei benefici normativi ai medici specializzandi ammessi alle scuole di specializzazione universitarie negli anni dal 1993 al 2006.

Illustre Presidente e Illustri Componenti della Commissione,
ringraziamo per questo invito in audizione su una questione di estrema rilevanza e che profondamente interessa una platea numerosa di medici e i loro organi rappresentativi.

Come è noto la presente vicenda nasce dalle direttive Europee 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE (coordinate con la direttiva 93/16/CEE)/che hanno introdotto, in favore dei medici iscritti ai corsi di specializzazione, tanto a tempo pieno quanto a tempo ridotto, il diritto ad una adeguata remunerazione in tutti gli Stati membri.

L'art. 16 della direttiva 82/76/CEE, in particolare, ha indicato il 31 dicembre 1982 quale termine ultimo per l'adozione, da parte degli Stati, di tutte le misure necessarie per conformarsi alla direttiva medesima, in osservanza degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE (all'epoca vigente), il secondo dei quali, al comma 3, stabiliva che:

"la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

Lo Stato italiano ha provveduto al suddetto recepimento con il D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257, dunque con circa dieci anni di ritardo e solo in seguito alla condanna della Corte di Giustizia CE, pronunciata con sentenza del 7 luglio 1987, C-49/86, a conclusione di una procedura di infrazione. Il legislatore italiano, inoltre, con l'anzidetto D.Lgs. aveva - in contrasto con le direttive *de quibus* - limitato l'ambito di applicazione della normativa, prevedendo che la borsa di studio annuale di L. 21.500.000 fosse attribuita ai soli medici specializzandi ammessi alle scuole di specializzazione a far data dall'anno accademico 1991/1992.

L'adeguamento del legislatore nazionale alla normativa comunitaria si è completato - sia pure in modo non del tutto appagante - con la L. 19 ottobre 1999, n. 370, art. 11 entrata in vigore il 27 ottobre 1999. La legge 19 ottobre 1999, n. 370, ha stabilito, all'articolo 11, l'attribuzione di una borsa di studio annua onnicomprensiva di 13 milioni di lire per ogni anno del corso in favore dei soli medici destinatari delle sentenze amministrative passate in giudicato ("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”).

A ciò si aggiunga che la Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenze del 25 febbraio 1999 (causa C-131/97) e del 3 ottobre 2000 (causa C-371/97), 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. Peraltro, la parziale e tardiva attuazione della direttiva 82/76, ad opera del citato D.Lgs. n. 257 del 1991, ha causato la mancata remunerazione dei medici iscritti ai corsi di specializzazione tra gli anni 1982 e 1991, durante l'espletamento delle correlate attività di formazione e prestazioni mediche. Ne è scaturito un ampio contenzioso, interno e comunitario, nel corso del quale, particolare rilievo hanno assunto il primo intervento della Corte di Giustizia CE (sentenza 25 febbraio 1999, Carbonari e a., C-131/97) e la successiva sentenza della CGCE 3 ottobre 2000, Gozza e a., C-371/97).

Con riferimento al quadro giurisprudenziale non si può non rilevare che con una recente sentenza (n. 3063/2015), il tribunale di Bologna ha previsto un risarcimento di oltre 3 milioni di euro a favore di medici ex specializzandi, a cui era stata negata la borsa di studio durante la scuola *post* laurea in Medicina. La sentenza, prevedendo l'estensione dei rimborsi anche a ciascun anno di specializzazione tra il 1978 e il 1983 ha applicato quanto già disposto in precedenza dalla Cassazione. La Suprema Corte, infatti, aveva ribaltato il precedente orientamento, secondo cui il rimborso, per la mancata applicazione in Italia di precise direttive europee, spettava solo a chi si era specializzato tra il 1983 ed il 2006; in particolare, la sentenza stabilisce che: "Il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva

comunitaria n. 82/362/CEE e n. 76/363/CEE, (...) spetta anche ai medici specializzandi che avevano già iniziato il corso di specializzazione prima del 31 dicembre 1982, attesa l'assenza nelle citate direttive, di una limitazione della platea dei beneficiari del diritto alla retribuzione ai soli medici iscritti ai corsi di specializzazione a partire dal 1° gennaio 1983, e, comunque dovendosi ritenere una diversa interpretazione in contrasto con il criterio - funzionale al ristoro di tutti i danneggiati per il ritardo del legislatore - dell'applicazione c.d. retroattiva e completa delle misure di attuazione della norma comunitaria (Cass. n. 10612/2015; Cass. n. 17434/2015)".

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.

Si sottolinea che le azioni di rivalsa contro lo Stato italiano hanno comportato negli anni pronunce dei tribunali che sono costate allo Stato più di cinquecento milioni di euro, mentre le stime dei potenziali esborsi futuri ammonterebbero a cinque miliardi di euro, anche in relazione alle cause ancora pendenti.

Peraltro, secondo le più recenti decisioni della Suprema Corte di Cassazione la prescrizione del diritto al risarcimento del danno 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 particolare la Corte di Cassazione sez.

VI Civile con sentenza n. 5275/14 ha affermato che “il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, insorto in favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica iniziati negli anni dal 1° gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che, se detta direttiva fosse stata attuata, avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore dell'art. 11, l. n. 370/1999”.

Questa Federazione ritiene che l'art. 1 del provvedimento dovrebbe essere emendato nel senso di prevedere che la remunerazione annua omnicomprensiva di importo pari a 11.000 euro sia riconosciuta indipendentemente dalla presentazione o meno di domanda giudiziale per il riconoscimento retroattivo di remunerazione o risarcimento del danno.

All'art. 2, comma 2, con riferimento alla legittimazione a presentare istanze di corresponsione dell'indennizzo andrebbe chiarito cosa si intende per “realità professionali di rilevanza nazionale operanti in rappresentanza degli interessi dei medici, singolarmente o collettivamente intesi” laddove è evidente la valenza esponenziale della FNOMCeO riguardo ai medici chirurghi e odontoiatri.

All'art. 3 (sanatoria alternativa) in ordine alla possibilità di optare per la contribuzione figurativa andrebbe chiarito l'ammontare della stessa, in relazione all'importo stabilito dall'art. 1.

Con riferimento al disegno di legge A.S. n. 2400, adottato come testo base dalla Commissione, si rileva favorevolmente che esso oltre al riconoscimento economico retroattivo del periodo di formazione stabilisce anche una modalità alternativa di sanatoria, consistente in periodi di contribuzione

figurativa, che può condurre al prepensionamento o all'integrazione della pensione già percepita.

Ad ogni buon conto la FNOMCeO auspica che attraverso l'approvazione di un provvedimento legislativo possa risolversi definitivamente la questione esposta che tocca la giustizia e i sacrifici di tante famiglie, adeguandosi quindi completamente alle indicazioni provenienti dalle direttive comunitarie e dalle sentenze richiamate. Il diritto di matrice comunitaria ha infatti sancito ciò che la ragione avrebbe dovuto riconoscere da subito.

È infatti inaccettabile che a una platea numerosa di medici, che si è impegnata con dedizione durante la specializzazione, non sia stato riconosciuto un legittimo diritto.

Si ritiene pertanto che al fine di ristorare i diritti disattesi di migliaia di giovani medici specialisti si dovrebbe valutare la possibilità di chiudere la questione con un'iniziativa normativa di carattere transattivo.

Questa Federazione desidera sottolineare in questa sede che le Scuole di Specializzazione rappresentano un percorso professionalizzante *post-lauream* che ha l'obiettivo di fornire conoscenze e abilità per lo svolgimento di funzioni altamente qualificate.

Infine non possiamo non fare una ulteriore riflessione in ordine alla formazione specialistica dei medici.

La FNOMCeO ritiene che la formazione specialistica dei medici debba essere considerata una "priorità nazionale" e che debba essere posto in essere il massimo sforzo per reperire risorse così da aumentare il numero dei contratti di formazione specialistica.