

9881

TRIBUNALE ORDINARIO DI

N. 9881

N. 32259 Cronolog

N. 884 Reperi

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SECONDA SEZIONE CIVILE

2004

in composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Eugenio Curatola, ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nella causa civile di I grado, iscritta al n.51751 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2001, posta in decisione all'udienza di precisazione delle conclusioni del 10.6.2003, vertente

manca diritto di registrazione

**T R A**

**PALLADINO FABIO**, nato a Pieve Fosciana il 12.2.1953

**PALMIERI FABRIZIO**, nato a Roma il 12.11.1957

**PALOMBO PATRIZIA**, nata a Latina il 16.11.1956

**PARISI ELENA**, nata a Pisa il 18.11.1958

**PICCIONE MAURO**, nato a L'Aquila il 27.8.1957

**POLIDORI MARISA**, nata a Latina il 14.12.1955

**POMPEI DOMENICA**, nata a Cermignano il 29.1.1953

**PRIORI ALBERTO**, nato a Torino il 19.11.1962

**RACO GIOVANNI**, nato a Roma l'11.9.1959

**RECCHIA AIDA**, nata a Campobasso il 15.3.1961

**RICCIARDI ARIANA**, nata a Salerno il 7.12.1961  
**SALTARELLI ADELINA**, nata a Formia il 23.3.1957  
**SANSONI EMANUELA**, nata a Roma il 3.10.1957  
**SANTORO PASQUALE**, nato a Campobasso il 26.11.1956  
**SANTO DOMENICO**, nato a Corigliano Calabro il  
27.7.1947  
**SARALLI ERMINIO**, nato a Maenza il 17.3.1957  
**SCHIAVONE CATHERINE**, nata a Toronto il 20.8.1957  
**SERAFINI DALILA**, nata a Roma il 10.11.1954  
**SIGNORE ANTONIETTA**, nata a Latina il 21.12.1959  
**SPERA CATERINA**, nata a Contessa Entellina il  
24.8.1952  
**TRACITTO NICOLA**, nato a Pontinia il 30.1.1957  
**VALIANI CLARA**, nata a Roma il 29.11.1959  
**VALLE MARIO**, nato a Roma  
**VENDITELLI NICOLA**, nato a Castellino del Biferno  
l'8.5.1957  
**VENGA ANTONELLO**, nato a Rieti  
**VETICA ANGELO**, nato a Latina il 18.4.1958  
elett.te dom.ti in Roma, Via Aniene n.14, presso  
lo studio dell'avv.to Roberto Gerosa, che li  
rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente  
agli avv.ti Patrizio Trifoni e Simona Parlangei,  
per delega in calce all'atto di citazione

- ATTORI -

E

"UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA DI ROMA", in  
persona del Rettore pro tempore

"MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA  
SCIENTIFICA", in persone del Ministro pro tempore

"MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE" , in  
persone del Ministro pro tempore

"PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI" , in  
persone del Presidente pro tempore

dom.ti ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n.12,  
presso l'Avvocatura Generale dello Stato

- CONVENUTI -

**OGGETTO:** diritto riconosciuto dalla normativa  
comunitaria; condanna alla relativa  
prestazione e per tardivo recepimento.


#### CONCLUSIONI

All'udienza del 10.6.2003 le parti precisavano le  
rispettive conclusioni come da verbale.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il  
27.7.2001, Palladino Fabio ed altri esponevano di  
essere tutti laureati in Medicina e Chirurgia e di  
aver conseguito la specializzazione presso  
L'Università degli Studi La Sapienza di Roma negli  
anni 1982/1991.

Ciò premesso, gli attori rilevavano di non



3

aver ricevuto alcun compenso durante la frequenza della Scuola di Specializzazione nonostante le prescrizioni impartite dalla Direttiva CEE n.76 del 26 gennaio 1982 recepita dallo Stato Italiano solo con il Decreto Legislativo n.257 dell'8 agosto 1991.

Di conseguenza, le parti attrici convenivano in giudizio l'"Università degli Studi La Sapienza di Roma", il "Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica", il "Ministero dell'Economia e delle Finanze" e la "Presidenza del Consiglio dei Ministri" affinché venissero condannati: a) al pagamento dell'importo di lire 21.500.000 per ogni anno di frequenza, oltre rivalutazione ed interessi; b) in via subordinata, al pagamento dell'importo di lire 80.000.000 ciascuno, a titolo di risarcimento danni per il mancato tempestivo recepimento delle Direttiva comunitaria.

Costituitesi in giudizio, le Amministrazioni convenute contestavano in fatto e in diritto le domande proposte nei loro confronti.

Esaurita la fase istruttoria, all'udienza del 10.6.2003 le parti precisavano le rispettive conclusioni e la causa veniva trattenuta in decisione con l'assegnazione dei termini ex art.190 c.p.c.



### MOTIVI DELLA DECISIONE

1 - La presente controversia trae origine dal ritardo con il quale lo Stato Italiano ha dato attuazione alla direttiva n.82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982 - che ha modificato la direttiva 75/362/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 (cd. "direttiva riconoscimento") e la direttiva n.75/363/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 (cd. "direttiva coordinamento").

Le direttive in questione avevano ad oggetto (la prima) il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e le misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nonché, (la seconda) il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico.

L'inadempimento dello Stato Italiano all'obbligo di recepimento, è stato accertato dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 7 luglio 1987, in causa C-49/86 Commissione/Italia (il termine fissato agli Stati membri per l'adozione delle misure necessarie a conformarsi al contenuto della direttiva scadeva il 31 dicembre 1982).

A seguito di tale sentenza la direttiva 82/76 è stata recepita con il D.Lgs. 8 agosto 1991 n.257, che ha determinato diritti ed obblighi dei medici che frequentano una scuola di specializzazione (art.4) ed ha previsto l'erogazione di una borsa di studio in loro favore (art.6) ma ha limitato l'applicazione delle sue disposizioni a decorrere dall'anno accademico 1991/92.

Si è trattato, però, di un recepimento non corretto, tanto che la Corte di giustizia è dovuta tornare nuovamente ad interessarsi della vicenda.

Con la sentenza 25 febbraio 1999 (causa C-131/97, Carbonari) la Corte di Giustizia ha stabilito che l'art.2, n.1 lett. c) nonché il punto 1 dell'allegato alla "direttiva coordinamento" (come modificata dalla direttiva 82/76, che ha modificato anche la "direttiva riconoscimento") va interpretato nel senso che:

a) l'obbligo di retribuire in maniera adeguata i periodi di formazione dei medici specialistici s'impone solo per le specializzazioni mediche comuni a tutti gli Stati membri o a due o più di essi e menzionate negli artt.5 o 7 della "direttiva riconoscimento";

b) tale obbligo è incondizionato e sufficientemente preciso nella parte in cui



richiede che la formazione del medico specialista si svolga a tempo pieno e sia retribuita (quale condizione per avvalersi del sistema del reciproco riconoscimento);

c) detto obbligo non consente, però, al giudice nazionale di identificare il debitore tenuto a versare la remunerazione adeguata, né il suo importo;

d) il giudice nazionale è comunque tenuto, quando applica disposizioni di diritto interno precedenti o successive ad una direttiva, ad interpretarle quanto più possibile, alla luce della lettera e dello spirito della direttiva stessa.

Tali principi sono stati ribaditi dalla sentenza 3 ottobre 2000 (causa C-371/97, Gozza), nella quale è stato ulteriormente precisato che:

a) l'obbligo della retribuzione adeguata attiene ai periodi di formazione tanto a tempo pieno quanto a tempo parziale;

b) l'obbligo di imporre solo se le condizioni di formazione, sia a tempo pieno sia a tempo ridotto, sono rispettate dai medici specializzandi.

La Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha sottolineato come il giudice nazionale sia tenuto, *in primis*, a far conseguire



il risultato previsto dalla direttiva inattuata (o non esattamente attuata) mediante interpretazione adeguatrice delle norme nazionali (v. punto 37 della sentenza Gozza e punto 48 della sentenza Carbonari).

Nel caso in esame, quindi, spettava al giudice nazionale accertare se l'importo della remunerazione adeguata e l'istituzione tenuta al pagamento potessero essere determinati sulla base dell'insieme delle disposizioni del diritto interno (sentenza Carbonari, punto 50).

Solo ove ciò non fosse stato possibile, doveva essere riconosciuta ai singoli la facoltà di agire per il risarcimento dei danni, in presenza delle seguenti condizioni:

a) la norma giuridica violata fosse preordinata ad attribuire diritti a favore dei singoli, il cui contenuto potesse essere identificato sulla base della direttiva;

b) la violazione fosse sufficientemente grave e manifesta;

c) esistesse un nesso di causalità fra la violazione dell'obbligo imposto allo Stato e il danno lamentato dai singoli (v. punto 38 della sentenza Gozza e punto 52 della sentenza Carbonari; si tratta dei principi già affermati





nella nota sentenza della Corte di giustizia 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C- 9/90, Francovich, punto 46).

A questo proposito, la Corte ha espressamente precisato che: "l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76 permette di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione di tale direttiva, a condizione che la direttiva stessa sia stata regolarmente recepita. Tuttavia, spetta al giudice nazionale far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva 82/76 sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti da detta direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti" (v. sentenza Gozza, punto 39, e sentenza Carbonari, punto 53, che richiama Corte di giustizia 10 luglio 1997, in cause riunite C-94/95 e C- 95/95, Bonifaci, in particolare punti 51 e 53).

Dalle sentenze della Corte di giustizia emerge un chiaro indirizzo per l'applicazione delle misure di attuazione della direttiva, vuoi *sub specie* di interpretazione adeguatrice, vuoi *sub specie* di risarcimento del danno in forma specifica; il risarcimento del danno per equivalente, invece, rappresenta l'*extrema ratio* per il ristoro di quei pregiudizi che l'una o l'altra forma di tutela da accordare in via principale non siano stati in grado di assicurare.

Nella fattispecie in esame, essi vanno individuati, secondo la Corte, nell'impossibilità di aver potuto fruire a tempo debito dei vantaggi pecuniari della direttiva (cd. lucro cessante) e devono essere dimostrati dall'attore.

A ciò può aggiungersi, quale ulteriore pregiudizio, la perdita di occasioni di lavoro per non aver potuto fruire del punteggio aggiuntivo assegnato agli specialisti.

2 - Ciò posto in linea generale, va in primo luogo respinta l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Gli attori, infatti, hanno agito per il riconoscimento del diritto conferito dalla direttiva e, in via subordinata, per la condanna delle Amministrazioni convenute al risarcimento



del danno conseguente alla inadeguata trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno.

La decisione su tali domande spetta necessariamente al giudice ordinario, quale giudice dei diritti.

Né può valere, a sostegno dell'eccezione di parte convenuta, la deduzione che il privato è titolare di una posizione di mero interesse legittimo al recepimento della direttiva comunitaria.

Nella presente controversia, però, non si è fatto valere il diritto al corretto e tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale, bensì - come già rilevato - il diritto stesso riconosciuto dalla norma comunitaria o, in subordine, quello al risarcimento del danno patito in conseguenza del tardivo recepimento; d'altra parte, è noto (v. Cass. Sez. Un. 22 luglio 1999 n.500), che l'azione di risarcimento del danno per lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento spetta alla giurisdizione ordinaria, a meno che non si versi in una ipotesi di giurisdizione esclusiva, ipotesi che non ricorre nella fattispecie (proprio con riferimento all'azione di risarcimento del danno



per tardivo recepimento della direttiva in esame, v. Cass. Sez. Un. 10 aprile 2002 n.5125).

3 - Dovendosi dunque procedere ad interpretare in maniera adeguata alla lettera e allo spirito della direttiva 82/76 la normativa interna adottata successivamente ad essa, è opportuno precisare che, oltre al D.Lgs. n.257/91, la materia in questione risulta disciplinata:

a) dalla legge 19 ottobre 1999 n.370, che con l'art.11 ha dettato una regolamentazione specifica per quei medici che, avendo frequentato una scuola di specializzazione nel periodo 1982-1991 senza percepire alcun compenso, hanno adito il giudice amministrativo;

b) dal decreto legislativo 17 agosto 1999 n.368, con il quale è stata disciplinata ex novo la formazione dei medici specialistici; le norme riguardanti la remunerazione (artt.37-42), si applicano, però, solo a decorrere dal 4.4.2001 ovvero dall'entrata in vigore del decreto legge 2 aprile 2001 n.90 (convertito nella legge 8 maggio 2001 n.188), avente ad oggetto l'ulteriore finanziamento delle borse di studio per la formazione dei medici specialistici per l'anno accademico 2000/01.



Tenuto conto di quanto sopra, deve essere necessariamente escluso che le disposizioni del D.Lgs. n.368/99, ancorché vigenti, siano applicabili al caso di specie, *ratione temporis*; quelle della legge n.370/99, a loro volta, non sembrano suscettibili di interpretazione adeguatrice in senso comunitario, perché espressamente dettate per definire rapporti contenziosi.

La disciplina da interpretare alla luce della direttiva 82/76 è perciò quella del 1991, che esplicitamente si pone come normativa di recepimento delle disposizioni comunitarie.

L'art.8, comma 2, D.Lgs. n.257/91 - nel prevedere che le norme da esso introdotte si applicano solo a decorrere dall'anno accademico 1991/92 - si pone nuovamente in contrasto con la direttiva e va, perciò, disapplicato.

Inoltre, sempre nell'ottica dell'interpretazione adeguatrice, le norme del D.Lgs. n.257/91 vanno applicate retroattivamente, riconoscendo ai medici che hanno frequentato le scuole di specializzazione nel periodo 1982-1991 il diritto a percepire la remunerazione indicata nell'art.6 dello stesso D.Lgs. n.257/91.



Il soggetto debitore della remunerazione va identificato, in virtù delle previsioni dell'art.2, commi 1 e 2, nonché dell'art.6, comma 3, e dell'art.7, comma 1, nei Ministeri dell'Università e della Ricerca Scientifica, della Sanità e del Tesoro, in quanto Amministrazioni preposte dalla legge alla gestione in concreto delle attività volte all'attuazione della direttiva.

Tutto quanto sinora esposto vale per il diritto a conseguire la remunerazione.

Per gli altri vantaggi che la direttiva prevedeva (punteggi per partecipazione a pubblici concorsi, diritto di stabilimento in altro Stato della Comunità in base all'equipollenza del titolo professionale, ecc.) e che il D.Lgs. n.257/91 ha recepito, nessuna interpretazione adeguatrice del giudice può valere ad attribuire agli attori quanto dalle norme prescritto, per cui la sola tutela che può essere loro riconosciuta è quella risarcitoria.

4 - Va a questo punto esaminata la pregiudiziale eccezione di prescrizione.

Nel caso in esame devono essere applicati due distinti termini prescrizionali.

Da un lato, infatti, opera la prescrizione breve quinquennale di cui all'art.2948 n.4 c.c. in relazione al diritto al pagamento della adeguata remunerazione previsto dalla normativa comunitaria e dalla normativa interna, poiché il pagamento previsto dall'art.6, comma 2, D.Lgs. n.257/91 avviene in sei rate bimestrali posticipate.

Deve essere applicata, invece, la prescrizione prevista dall'art.2947, I co. c.c., anch'essa di durata quinquennale, in relazione al diritto al risarcimento del danno per tardivo recepimento della direttiva, venendo in considerazione un'attività illecita dello Stato-ordinamento.

Quanto al dies a quo, l'entrata in vigore del D.Leg. n.257/91 (1° settembre 1991) costituisce il momento iniziale di decorrenza della prescrizione, poiché da quella data poteva essere fatto valere il diritto alla corresponsione della borsa di studio ovvero il diritto al risarcimento dei danni subiti a causa del tardivo recepimento della direttiva, danni che l'interpretazione "adeguatrice" non avrebbe potuto comunque soddisfare.

Non essendo stata fornita la prova dell'esistenza di validi atti interruttivi

2001), deve essere necessariamente accolta l'eccezione di prescrizione, sollevata dalle parti convenute in riferimento al diritto fatto valere con la domanda principale e con quella subordinata.

Per tutte le argomentazioni sopra esposte, le domande proposte dagli attori devono essere respinte.

Sussistono giusti motivi per dichiarare interamente compensate le spese di lite tra le parti.

P. Q. M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando sulle domande proposte da PALLADINO FABIO, PALMIERI FABRIZIO, PALOMBO PATRIZIA, PARISI ELENA, PICCIONE MAURO, POLIDORI MARISA, POMPEI DOMENICA, PRIORI ALBERTO, RACO GIOVANNI, RECCHIA AIDA, RICCIARDI ARIANA, SALTARELLI ADELINA, SANSONI EMANUELA, SANTORO PASQUALE, SANTO DOMENICO, SARALLI ERMINIO, SCHIAVONE CATHERINE, SERAFINI DALILA, SIGNORE ANTONIETTA, SPERA CATERINA, TRACITTO NICOLA, VALIANI CLARA, VALLE MARIO, VENDITELLI NICOLA, VENGA ANTONELLO e VETICA ANGELO nei confronti dell' "UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA DI ROMA", del "MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA



RICERCA SCIENTIFICA", del "MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE" e della "PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI" con atto di citazione notificato il  
27.7.2001, ogni altra istanza ed eccezione  
disattese, così provvede:

- 1) rigetta le domande;
- 2) dichiara interamente compensate le spese di  
lite tra le parti.

Roma, 12 marzo 2004

IL GIUDICE

*Eugenio*

IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA  
(Dott.ssa Mariagrazia BARBUTO)

Depositato in Cancelleria  
Roma, 25 MAR 2004



Il Funzionario Dirigente  
Dott.ssa Mariagrazia Barbuto

*[Signature]*

TRIBUNALE DI ROMA  
CAMPIONE LIEDE  
Att. 3419/01  
M. .... Vol. ....

Pervenuto al Repertorio  
Cronologico oggi 23/3/04

TRIBUNALE DI ROMA  
Campione Liede  
LA REGISTRAZIONE VA EF-  
FETTUATA A PAGAMENTO

25 MAR 2004

DIRETTI DI COPIA PERCEPITI  
E. 8,26

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA

SEZIONE COPIE - AUTENTICHE

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE IN CORSO DI REGISTRAZIONE CHE SI

RILASCIATA A RICHIESTA DELL'AVV. GE ROSA

ED ESCLUSIVO USO APPELLO AI SENSI DELL'ART. 66 DPR 26-4-1986 N.131

ROMA 18.11.00. 2004



IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

**IL CANCELLIERE C1**

*Fabrizio Montagna*