

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: Tardivo recepimento direttive Cee in materia di medici specializzandi – Borse di studio – Medici specializzandi iscritti in corsi di specializzazione negli anni accademici dal 1998 al 2005 – Adeguamento triennale ex art. 6, co. 1, D.lgs. n. 257 del 1991.

Cass. civ., Sez. III, 22 marzo 2022, n. 9215

- in *Guida al diritto*, 23, 2022, pag. 53

“[...] l'importo delle borse di studio dei medici specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione negli anni accademici dal 1998 al 2005 non è soggetto all'adeguamento triennale previsto dal D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, comma 1, in quanto la L. n. 449 del 1997, art. 32, comma 12, con disposizione confermata dalla L. n. 289 del 2002, art. 36, comma 1, ha consolidato la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento delle borse di studio ed escluso integralmente l'applicazione del citato art. 6 [...]

E' stato anche detto che il blocco di tale incremento non può dirsi irragionevole, iscrivendosi in una manovra di politica economica riguardante la generalità degli emolumenti retributivi in senso lato erogati dallo Stato [...]”.

Svolgimento del processo

1. Il dottor V.A.E. e gli altri cinquantotto suoi colleghi indicati in epigrafe convennero in giudizio, davanti al Tribunale di Roma, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'istruzione, il Ministero della salute e il Ministero dell'economia chiedendo che fossero riconosciuti i loro diritti a percepire un'adeguata remunerazione in relazione ai periodi di specializzazione da ciascuno portato a termine.

A sostegno della domanda esposero di essersi tutti laureati in medicina e di aver conseguito ciascuno una diversa specializzazione, in un periodo di tempo tra l'anno accademico 1998-1999 e l'anno accademico 2005-2006, della durata di anni quattro, cinque o sei, percependo gli emolumenti di cui al D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257, art. 6. Aggiunsero che il legislatore nazionale aveva stabilito, con il D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368 - di recepimento, tra l'altro, della direttiva 93/16/CE - un incremento del compenso in favore dei medici specializzandi, incremento che aveva avuto effettiva attuazione, però, solo con la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 300, con decorrenza dall'anno accademico 2006-2007.

Conclusero, pertanto, nel senso che tale aggiornamento doveva essere a loro riconosciuto, con rivalutazione delle relative somme, essendosi svolti i periodi di specializzazione in epoca antecedente l'anno accademico 2006-2007; chiesero poi che fosse riconosciuto il loro diritto alla

rivalutazione sulla base del tasso programmato di inflazione e alla rideterminazione triennale in funzione del miglioramento stipendiale previsto dalla contrattazione collettiva di settore.

Si costituirono in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri suindicati, chiedendo il rigetto della domanda.

Il Tribunale rigettò la domanda e compensò le spese di lite.

2. La pronuncia è stata impugnata dai medici soccombenti e la Corte d'appello di Roma, con sentenza del 3 ottobre 2018, ha rigettato il gravame ed ha compensato le ulteriori spese del grado.

La Corte territoriale ha osservato che il recepimento delle direttive dell'Unione Europea in materia di medici specializzandi doveva ritenersi compiuto già con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 257 del 1991, per cui l'aumento dei compensi stabilito col D.Lgs. n. 368 del 1999 e attuato effettivamente solo a decorrere dall'anno accademico 2006-2007 non poteva costituire inadempimento della direttiva 93/16/CEE, posto che essa nulla aveva innovato rispetto all'obbligo di corresponsione di un'adeguata retribuzione ai medici specializzandi.

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Roma propongono ricorso il dottor V.A.E. e gli altri cinquantotto medici indicati in epigrafe con un unico atto affidato a quattro motivi e affiancato da memoria.

Resistono la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'istruzione, il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e finanze con un unico controricorso. I ricorrenti hanno depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257, art. 6, comma 1, nella parte in cui tale norma stabilisce la rideterminazione triennale della borsa di studio ivi prevista, rideterminazione che la sentenza impugnata avrebbe erroneamente ritenuto bloccata sulla base di una serie di disposizioni, indicate nel ricorso.

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), violazione e falsa applicazione della normativa nazionale relativa all'adeguata remunerazione spettante ai medici specializzandi, con conseguente richiesta di disapplicazione di una serie di disposizioni nazionali asseritamente in contrasto con le direttive Europee e con la sentenza 24 gennaio 2018 della Corte di giustizia dell'Unione Europea (in particolare, il D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 46). Nel corpo del motivo si sollecita anche, se del caso, la rimessione alla Corte Europea di una questione pregiudiziale di interpretazione della legislazione nazionale.

3. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), violazione e falsa applicazione di una serie di disposizioni di legge, analiticamente indicate, le quali hanno sospeso, secondo i ricorrenti in modo illegittimo, i criteri di adeguamento dell'assegno concesso ai medici specializzandi dal D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, comma 1, con contestuale invito a sollevare questione di legittimità costituzionale di una serie di disposizioni nazionali.

4. Con il quarto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6 e di tutte le norme successive che hanno sospeso i criteri di adeguamento della retribuzione riconosciuta ai medici specializzandi, sul rilievo che tale sospensione si sarebbe protratta, al più, fino al 31 gennaio 2005, e non anche per il periodo successivo che va dal 1 gennaio 2006 alla piena applicazione del D.P.C.M. 7 marzo 2007.

5. I motivi suindicati contestano tutti, in vario modo e con una serie di articolate argomentazioni, che l'attuazione delle direttive 1975/362 CEE, 1975/363 CEE, 1982/76 CEE, 1993/16/CEE, sia avvenuta tardivamente e sostengono che solo con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 368 del 1999 sarebbe stata data effettiva attuazione alla direttiva 1993/16/CEE. Con la conseguenza che ai ricorrenti dovrebbe essere riconosciuto il più elevato trattamento economico di cui al D.Lgs. n. 368. I motivi, inoltre, sottolineano come ai medici specializzandi debbano essere riconosciuti sia l'incremento annuale della borsa di studio sulla base del tasso programmato di inflazione sia la rideterminazione triennale della medesima, così come stabilito dal D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, comma 1.

I ricorrenti sostengono che la normativa nazionale che ha, di fatto, annullato quei meccanismi di adeguamento dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima o rimessa allo scrutinio della Corte di giustizia dell'Unione Europea, essendo la stessa in evidente contrasto con le note direttive comunitarie in tema di medici specializzandi.

5.1. I motivi di ricorso contengono una prima censura che ha ad oggetto la presunta mancata adeguatezza della remunerazione riconosciuta ai ricorrenti.

Questa censura è inammissibile ai sensi dell'art. 360-bis c.p.c., n. 1), posto che sulle questioni in esame la giurisprudenza di questa Corte è ormai da tempo consolidata.

La Corte osserva che con la sentenza 28 giugno 2018, n. 17051 (e numerose altre conformi, tra cui le ordinanze 27 febbraio 2019, n. 5698, 15 ottobre 2019, n. 26074, 28 febbraio 2020, n. 5455, 12 novembre 2020, n. 25463, e 21 gennaio 2021, n. 1114) questa Corte ha affrontato un caso identico a quello in esame, pervenendo a conclusioni alle quali la pronuncia odierna intende dare piena e convinta continuità. Tali conclusioni, peraltro, sono in linea con un orientamento già assunto dalla

Sezione Lavoro di questa Corte (v., tra le altre, le sentenze 16 gennaio 2014, n. 794, 4 giugno 2014, n. 15362, e, più di recente, la sentenza 23 febbraio 2018, n. 4449) e da questa Sesta Sezione Civile.

5.2. Giova ricordare alcuni fondamentali passaggi normativi.

Con il D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257, art. 6 il legislatore italiano, dando attuazione, sia pure tardivamente, al disposto della direttiva n. 82/76/CEE del Consiglio, stabilì in favore dei medici ammessi alle scuole di specializzazione una borsa di studio determinata per l'anno 1991 nella somma di Lire 21.500.000. Tale somma era destinata ad un incremento annuale, a decorrere dal 1 gennaio 1992, sulla base del tasso programmato di inflazione, incremento fissato ogni triennio con decreto interministeriale. Il meccanismo di adeguamento venne peraltro bloccato successivamente, con effetto retroattivo, dalla L. 28 dicembre 1995, n. 549, passata indenne al vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 432 del 1997), e da altre leggi successive (v. sul punto, ampiamente, la citata sentenza n. 4449 del 2018).

In seguito, dando attuazione alla direttiva n. 93/16/CE, il legislatore nazionale intervenne sulla materia con il D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, che raccolse in un testo unico le precedenti direttive n. 75/362 e n. 75/363 CEE, con le relative successive modificazioni. Tale decreto - in seguito ampiamente modificato dalla L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 300, - riorganizzò l'ordinamento delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, istituendo e disciplinando un vero e proprio contratto di formazione (inizialmente denominato "contratto di formazione-lavoro" e poi "contratto di formazione-specialistica", art. 37 D.Lgs. cit.), da stipulare e rinnovare annualmente tra Università (e Regioni) e medici specializzandi, con un meccanismo di retribuzione articolato in una quota fissa ed in una quota variabile, in concreto periodicamente determinate da successivi decreti ministeriali (art. 39 D.Lgs. cit.). Questo contratto, peraltro, come la Sezione Lavoro di questa Corte ha ribadito in plurime occasioni, non dà luogo ad un rapporto inquadrabile nell'ambito del lavoro subordinato, nè è riconducibile alle ipotesi di parasubordinazione, non essendo ravvisabile una relazione sinallagmatica di scambio tra l'attività degli specializzandi e gli emolumenti previsti dalla legge, restando conseguentemente inapplicabili l'art. 36 Cost. ed il principio di adeguatezza della retribuzione ivi contenuto (v. in tal senso l'ordinanza 27 luglio 2017, n. 18670, sulla scia di un consolidato orientamento, richiamata dall'ordinanza 14 marzo 2018, n. 6355).

In realtà, però, il nuovo meccanismo retributivo di cui al D.Lgs. n. 368 del 1999 divenne operativo solo a decorrere dall'anno accademico 2006-2007 (art. 46, comma 2 D.Lgs. cit., nel testo risultante dalle modifiche introdotte prima dal D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 8 e poi dal già citato L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 300,); mentre le disposizioni del D.Lgs. n. 257 del 1991 rimasero

applicabili fino all'anno accademico 2005-2006. Il trattamento economico spettante ai medici specializzandi in base al contratto di formazione specialistica fu poi in concreto fissato con i D.P.C.M. 7 marzo, D.P.C.M. 6 luglio e D.P.C.M. 2 novembre 2007.

5.3. Compiuta questa breve premessa normativa, il cuore della questione sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi consiste nello stabilire 1) se la direttiva n. 93/16/CE abbia avuto o meno una portata innovativa rispetto a quanto stabilito dalle precedenti direttive n. 75/362/CEE, n. 75/363/CEE e n. 82/76/CEE; 2) se il concetto di retribuzione adeguata sia mutato nel passaggio dalle precedenti alla più recente direttiva; 3) se e quando lo Stato italiano abbia adempiuto all'obbligo di garantire ai medici specializzandi una retribuzione adeguata.

Le pronunce di questa Corte in precedenza richiamate hanno già risposto a tali domande nei termini che la decisione odierna intende ulteriormente confermare.

Ed invero la direttiva n. 93/16/CE, come risulta dalla sua stessa formulazione (si veda, in proposito, il primo Considerando), non ha una portata innovativa, prefiggendosi soltanto l'obiettivo, "per motivi di razionalità e per maggiore chiarezza", di procedere alla codificazione delle tre suindicate direttive "riunendole in un testo unico"; il che risulta ancor più evidente per il fatto che la direttiva in questione lascia "impregiudicati gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini per il recepimento delle direttive" di cui all'allegato III, parte B (così l'ultimo dei Considerando).

E' opportuno ricordare, del resto, che il termine "adeguata remunerazione" compare per la prima volta nell'Allegato alla direttiva n. 82/76/CEE e si ritrova, senza alcuna modificazione, nell'Allegato I alla direttiva n. 93/16/CE, per cui è dalla scadenza del termine di adempimento della direttiva del 1982 che l'esigenza di tale adeguatezza divenne regola di obbligatorio recepimento nel diritto interno. Tuttavia - e questo è il punto fondamentale che gli odierni ricorrenti non hanno colto lo Stato italiano aveva adempiuto al proprio obbligo di fissazione di una adeguata remunerazione già con il D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6; la normativa dell'Unione Europea, infatti, non contiene, nè potrebbe essere diversamente, alcuna definizione di quale sia la remunerazione adeguata, la cui soglia deve essere fissata dagli Stati membri nell'esercizio della propria discrezionalità, la quale trova un inevitabile limite anche nelle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Come ha efficacemente spiegato la sentenza n. 4449 del 2018 della Sezione Lavoro, il legislatore, "nel disporre il differimento dell'applicazione delle disposizioni contenute negli artt. da 37 a 42 (del D.Lgs. n. 368 del 1999) e la sostanziale conferma del contenuto del D.Lgs. n. 257 del 1991, ha esercitato legittimamente la sua potestà legislativa (Cass. 15362/2014), non essendo vincolato a disciplinare il rapporto dei medici specializzandi secondo un particolare schema giuridico nè ad attribuire una remunerazione di ammontare preindicato (cfr. punti nn. 23 e 24 di questa sentenza).

Nè vale argomentare che lo stesso legislatore italiano, intervenendo in materia, ha modificato la legislazione del 1991 con l'introduzione di una nuova normativa nel 1999 incentrata sullo schema della formazione-lavoro; anche ammettendo che il nuovo sistema sia più congeniale a disciplinare la specifica condizione dei medici specializzandi, non può desumersi dalla sola successione di leggi diverse che la precedente disciplina non fosse idonea in ordine al recepimento delle direttive ed a dare effettiva tutela al diritto ivi affermato dell'adeguata retribuzione". In altri termini, in conformità all'ordinanza n. 6355 del 2018, va affermato che il "nuovo ordinamento delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia introdotto con il D.Lgs. n. 368 del 1999 (a decorrere dall'anno accademico 2006/2007, in base alla L. n. 266 del 2005), e il relativo meccanismo di retribuzione, non possono pertanto ritenersi il primo atto di effettivo recepimento ed adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie, in particolare per quanto riguarda la misura della remunerazione spettante ai medici specializzandi, ma costituiscono il frutto di una successiva scelta discrezionale del legislatore nazionale, non vincolata o condizionata dai suddetti obblighi".

Ragione per cui l'inadempimento dell'Italia agli obblighi comunitari, sotto il profilo in esame, è cessato con l'emanazione del D.Lgs. n. 257 del 1991, come del resto la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha già da tempo affermato (v. le sentenze 25 febbraio 1999 - causa C131/97, Carbonari, e 3 ottobre 2000 - causa C-371/97, Gozza); e il D.Lgs. n. 368 del 1999 è intervenuto in un ambito di piena discrezionalità per il legislatore nazionale.

5.4. Alla luce di quanto detto fin qui, pare evidente che non c'è alcuno spazio per invocare ipotetiche violazioni del diritto dell'Unione Europea e che la causa promossa dai ricorrenti è finalizzata, in realtà, ad ottenere l'applicazione retroattiva del D.Lgs. n. 368 del 1999.

Ne consegue che ogni questione non può che riguardare "esclusivamente l'ordinamento interno" (ordinanza n. 6355 del 2018). Ma, a prescindere dal fatto che nessuna doglianza risulta essere stata avanzata sotto tale profilo in sede di merito, osserva il Collegio che il differimento dell'entrata in vigore della normativa di cui al D.Lgs. n. 368 del 1999 - che è una normativa più favorevole - rientrava nella discrezionalità del legislatore, sicchè il farla scattare dal 2007 non solo non ha potuto determinare alcuna situazione di tardivo recepimento del diritto comunitario, ma nemmeno ha violato l'art. 3 Cost. sul versante della ragionevolezza, in quanto una normativa di favore e migliorativa rispetto ad una vigente può essere fatta entrare in vigore dal legislatore nazionale nel momento in cui, secondo la discrezionalità che gli appartiene, egli lo reputi opportuno.

Non si pone, perciò, alcuna questione di rinvio pregiudiziale e nemmeno alcuna questione di costituzionalità di diritto interno.

Da tale giurisprudenza la Corte non vede ragioni per discostarsi.

6. Analogamente inammissibili, ai sensi dell'art. 360-bis c.p.c., n. 1), sono le ulteriori censure suindicate in ordine alla presunta violazione dei meccanismi di adeguamento triennale e di rivalutazione, posto che anche su questo punto la giurisprudenza della Corte è ormai da tempo consolidata.

E' stato infatti più volte affermato che l'importo delle borse di studio dei medici specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione negli anni accademici dal 1998 al 2005 non è soggetto all'adeguamento triennale previsto dal D.Lgs. n. 257 del 1991, art. 6, comma 1, in quanto la L. n. 449 del 1997, art. 32, comma 12, con disposizione confermata dalla L. n. 289 del 2002, art. 36, comma 1, ha consolidato la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento delle borse di studio ed escluso integralmente l'applicazione del citato art. 6 (ordinanza 27 luglio 2017, n. 18670, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4449, ribadita da altre successive, fra cui le ordinanze 20 maggio 2019, n. 13572, 19 ottobre 2020, n. 22633, n. 1114 del 2021 e 5 novembre 2021, n. 32204). E' stato anche detto che il blocco di tale incremento non può dirsi irragionevole, iscrivendosi in una manovra di politica economica riguardante la generalità degli emolumenti retributivi in senso lato erogati dallo Stato (così le Sezioni Unite, sentenza 16 dicembre 2008, n. 29345, la sentenza 15 giugno 2016, n. 12346, l'ordinanza 27 luglio 2017, n. 18670 e la sentenza 23 febbraio 2018, n. 4449, nonché le ordinanze 19 ottobre 2020, n. 22633, e 1 aprile 2021, n. 9104).

Da tale giurisprudenza, che ha dato conto con ampiezza di argomenti delle ragioni di rigetto delle relative pretese economiche, la Corte non vede ragioni per discostarsi. E ciò nemmeno sulla base della memoria dei ricorrenti.

7. Il ricorso, pertanto, è rigettato.

In considerazione della complessità della materia e delle oscillazioni della giurisprudenza, anche di questa Corte, si ritiene equo compensare integralmente le spese del giudizio di legittimità.

Sussistono, tuttavia, le condizioni di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa integralmente le spese del giudizio di cassazione.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza delle condizioni per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Terza Civile - 3, il 11 gennaio 2022.
Depositato in Cancelleria il 22 marzo 2022