

Ricorrente obbligato al versamento
ulteriore del contributo integrativo



8213 / 21

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 3

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ADELAIDE AMENDOLA - Presidente -
Dott. FRANCESCA FIECCONI - Rel. Consigliere -
Dott. FRANCESCO MARIA CIRILLO - Consigliere -
Dott. EMILIO IANNELLO - Consigliere -
Dott. MARCO ROSSETTI - Consigliere -

Oggetto

RESPONSABILITA'
CIVILE P.A.

Ud. 18/02/2021 - CC

R.G.N. 4631/2020

Proh 8213
Rep. C.I.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 4631-2020 proposto da:

(o m i s s i s)

(omissis)

, elettivamente

domiciliati in

(omissis)

presso lo

1685
21

studio dell'avvocato (omissis) , che li rappresenta e difende;

- ricorrenti -

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4152/2019 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 19/06/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 18/02/2021 dal Consigliere Relatore Dott. FRANCESCA FIECCONI.



Rilevato che:

1. (omissis) e altri medici propongono ricorso per cassazione, affidato a due motivi, avverso la sentenza n. 4152/2019 della Corte d'Appello di Roma. Con controricorso, resistono la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri della salute, dell'istruzione e dell'economia.
2. Gli odierni ricorrenti, quali laureati in medicina, assumendo di aver frequentato vari corsi di specializzazione in diversi periodi a partire dall'anno accademico 1991-1992 fino all'anno accademico 2005-2006, convenivano in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, le Amministrazioni in epigrafe, chiedendo il risarcimento del danno subito per l'omesso e/o tardivo recepimento, nei loro confronti, dell'*acquis communautaire* e, in particolare, delle Direttive 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE, 93/16/CEE; nonché, per la mancata corresponsione di adeguata remunerazione, anche in misura corrispondente a figure professionali analoghe, ovvero a quella percepita dai medici specializzandi a partire dall'anno accademico 2006-2007; per la mancata applicazione dei benefici previsti a titolo di carriera e di quelli contributivi; e, infine, per la mancata indicizzazione e rideterminazione triennale delle somme ricevute. Il Tribunale rigettava le domande attoree.
3. La pronuncia di prime cure è stata confermata in sede di gravame, con la sentenza qui impugnata, resa in seguito all'appello interposto dai medici. La Corte d'Appello di Roma, operando una valutazione del trattamento economico effettivamente percepito dai medici appellanti, confrontandolo con quello praticato agli iscritti alle scuole di specializzazione negli anni accademici successivi e precedenti, lo ha ritenuto adeguato. Ciò, in specie, sull'assunto preliminare per cui la disciplina comunitaria non contiene una definizione di "retribuzione adeguata", né dispone i criteri per la sua determinazione. Talché, il legislatore, nel corso del tempo, può attribuire a determinate

categorie un trattamento retributivo diverso e anche di gran lunga migliorativo rispetto al passato, spettando ad esso il necessario confronto con le esigenze dettate dalla differente organizzazione del servizio, dal diverso impegno richiesto agli specializzandi e dalle esigenze complessive del Bilancio dello Stato. Sul solco di tali considerazioni, ha ritenuto non irragionevole anche il blocco dell'indicizzazione annuale del compenso e il mancato adeguamento triennale della borsa di studio.

Considerato che :

1. Con il primo motivo si denuncia la «*Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in materia di risarcimento del danno derivante da omesso e/o tardivo recepimento di direttive comunitarie nonché degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE, delle Direttive 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE, 93/16/CEE e 05/36/CE, dell'art. 10 Cost., degli artt. 1, 10, 11 e 12 delle Preleggi c.c., dell'art. 6 del Decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257 (in Gazz. Uff., 16 agosto, n. 191), dell'art. 11 della Legge n. 370/99, degli artt. 37, 38, 39, 40, 41, 45 e 46 del Decreto Legislativo del 17 agosto 1999, n. 368, dell'art. 8, D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 e dell'art. 1, L. 23 dicembre 2005, n. 266., in relazione all'art. 360 nn. 3 cod.proc.civ.*». La Corte d'Appello avrebbe errato nel ritenere non sussistente alcuna responsabilità dello Stato per la mancata attuazione delle Direttive comunitarie, argomentando che la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 368/1999 è il risultato di una scelta discrezionale, esclusivamente riservata al legislatore nazionale; diversamente, il giudice di merito avrebbe dovuto ispirarsi alla lettera e allo scopo delle direttive, al fine di non svuotare di contenuto il principio di "adeguata retribuzione" di matrice sovranazionale. Si assume, peraltro, che lo stesso legislatore avrebbe preso atto dell'inadeguatezza della borsa di studio ex art. 6, d.lgs. n. 257/1991, percepita dagli attuali ricorrenti, quando con il

d.lgs. n. 368/1999, dando finalmente attuazione alle direttive comunitarie, ha introdotto il contratto di formazione per gli specializzandi, prevedendo una remunerazione superiore, tuttavia, differendone la concreta operatività, quanto agli effetti economici, ai soli iscritti a partire dall'anno accademico 2006-2007; tale presa di coscienza del legislatore, inoltre, sarebbe evidente anche in quanto lo stesso art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 257/91 prevedeva dei meccanismi di difesa del potere di acquisto delle borse di studio, tuttavia, sospesi già a partire dal 1992; anche il blocco delle indicizzazioni, dunque, rappresenterebbe un inadempimento successivo alle direttive e, in quanto tale, risarcibile in favore degli odierni ricorrenti.

2. Con il secondo motivo si denuncia la «*Violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi in materia di risarcimento del danno derivante da omesso e/o tardivo recepimento di direttive comunitarie nonché degli artt. 5 e 189 del Trattato CEE, delle Direttive 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE, 93/16/CEE e 05/36/CE, dell'art. 10 Cost., degli artt. 1, 10, 11 e 12 delle Preleggi c.c., dell'art. 6 del Decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257 (in Gazz. Uff., 16 agosto, n. 191), dell'art. 11 della Legge n. 370/99, degli artt. 37, 38, 39, 40, 41, 45 e 46 del Decreto Legislativo del 17 agosto 1999, n. 368, dell'art. 8, D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 e dell'art. 1, L. 23 dicembre 2005, n. 266, dell'art. 7, comma 5, prorogato fino al 31 dicembre 2005 per effetto degli artt. 3, comma 36, L. n. 537 del 1993, 1, comma 33, L. n. 549 del 1995, 22, L. n. 488 del 1999 e 36, L. n. 289 del 2002, dell'art. 1, comma 33, L. n. 549 del 1995 e dell'art. 112 cod.proc.civ., in relazione all'art. 360 nn. 3 e 4 cod.proc.civ.*». Si lamenta il rigetto della domanda risarcitoria, disposto con la sentenza impugnata, avente ad oggetto la condanna dello Stato alla differenza tra quanto effettivamente percepito dai medici appellanti e quanto avrebbero percepito ove gli importi fossero

stati incrementati secondo il tasso annuale di inflazione, nonché ove fosse stata applicata la rideterminazione triennale prevista in funzione del miglioramento tabellare minimo di cui alla contrattazione collettiva del personale medico dipendente del SSN.

3. Il ricorso, i cui motivi sono da esaminare congiuntamente per connessione, è palesemente infondato ai sensi dell'art. 360-*bis*, n. 1, cod. proc. civ., in quanto la Corte d'Appello ha pronunciato secondo i principi più volte ribaditi da questa Corte.
 - 3.1. Occorre premettere che gli attuali ricorrenti hanno frequentato vari corsi di specializzazione in diversi periodi a partire dall'anno accademico 1991-1992 fino all'anno accademico 2005-2006 (ricorso: p. 2), ricevendo la borsa di studio ex art. 6, d.lgs. n. 257/1991.
 - 3.2. Nei loro confronti, dunque, non sussiste alcun omesso o tardivo recepimento delle Direttive comunitarie che hanno previsto una "adeguata remunerazione" per la frequenza delle scuole di specializzazione (direttive n. 75/362, n. 75/363 e n. 82/76, non applicabili direttamente nell'ordinamento interno, in considerazione del loro carattere non dettagliato) poiché, invero, tale recepimento è avvenuto con la l. n. 428/1990 e, per l'appunto, con il d.lgs. n. 257/1991 (che ha riconosciuto agli specializzandi, tra cui gli attuali ricorrenti, una borsa di studio pari a € 11.603,52 annui).
 - 3.3. Pertanto, i ricorrenti non colgono nel segno ove lamentano che il recepimento delle direttive comunitarie *de quibus* sia avvenuto solo con il nuovo ordinamento delle scuole di specializzazione di cui al d.lgs. n. 368/1999. Quest'ultimo decreto, nel recepire la Direttiva 93/16/CEE (che ha codificato, raccogliendole in un unico testo, le precedenti direttive nn. 75/362 e 75/363, con le relative successive modificazioni), ha riorganizzato l'ordinamento delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, istituendo e disciplinando un vero e proprio contratto di formazione da stipulare, e rinnovare annualmente, tra Università (e Regioni) e medici

specializzandi, con un meccanismo di retribuzione articolato in una quota fissa e in una variabile, in concreto periodicamente determinate da successivi decreti ministeriali.

- 3.4. Tale contratto, secondo l'indirizzo ormai consolidato di questa Corte, non dà luogo ad un rapporto inquadrabile nell'ambito del lavoro subordinato, né 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. e il principio di adeguatezza della retribuzione ivi contenuto (cfr., *ex plurimis*, Cass., Sez. L -, Ordinanza n. 18670 del 27/7/2017; Sez. L, Sentenza n. 20403 del 22/9/2009; Sez. L, Sentenza n. 27481 del 19/11/2008; in motivazione, Cass., Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 26932 del 27/11/2020, p. 5; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 6355 del 14/3/2018, § 2., p. 5).
- 3.5. Ai sensi dell'art. 1, comma 300, della l. n. 266/2005, peraltro, gli effetti delle nuove disposizioni, contenute negli articoli da 37 a 42 del d.lgs. n. 368/1999 (le quali prevedono sia la stipula del nuovo contratto di formazione, con gli specifici obblighi che ne derivano, sia il corrispondente trattamento economico), sono applicabili solo a decorrere dall'anno accademico 2006-2007. E, il trattamento economico effettivamente spettante ai medici specializzandi in base al contratto di formazione specialistica è stato in concreto fissato con i D.P.C.M. 7 marzo, 6 luglio e 2 novembre 2007.
- 3.6. Per gli iscritti alle scuole di specializzazione negli anni accademici precedenti al 2006-2007, come i ricorrenti, è stato espressamente disposto che continuasse ad operare la precedente disciplina di cui al d.lgs. n. 257/1991, sia sotto il profilo ordinamentale che sotto il profilo economico.
- 3.7. *In subiecta materia*, dunque, è oramai consolidato l'orientamento di questa Corte per cui «La disciplina del trattamento economico dei

medici specializzandi, prevista dall'art. 39 del d.lgs. n. 368 del 1999, si applica, per effetto di ripetuti differimenti, in favore dei medici iscritti alle relative scuole di specializzazione solo a decorrere dall'anno accademico 2006-2007 e non a quelli iscritti negli anni antecedenti, che restano soggetti alla disciplina di cui al d.lgs. n. 257 del 1991, sia sotto il profilo ordinamentale che economico, giacché la Direttiva 93/16/CEE non introduce alcun nuovo ed ulteriore obbligo con riguardo alla misura della borsa di studio di cui al d.lgs. cit.» (ex plurimis, Cass., Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 14168 del 24/5/2019; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 13445 del 29/5/2018; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 6355 del 14/3/2018).

3.8. Difatti, la Direttiva CEE n. 93/16 che costituisce, dichiaratamente, un testo meramente compilativo, di coordinamento e aggiornamento delle precedenti disposizioni comunitarie già vigenti, non ha carattere innovativo con riguardo alla misura dei compensi da riconoscersi agli iscritti alle scuole di specializzazione. La previsione di una adeguata remunerazione per i medici specializzandi è, infatti, contenuta nelle precedenti direttive n. 75/362, n. 75/363 e n. 82/76 (le cui disposizioni la direttiva n. 93/16 si limita a recepire e riprodurre senza alcuna modifica) e, come dianzi rilevato, i relativi obblighi risultano già attuati dallo Stato italiano con l'introduzione della borsa di studio di cui al decreto legislativo n. 257/1991.

3.9. L'importo della predetta borsa di studio è da ritenersi di per sé sufficiente e idoneo ad adempiere gli obblighi comunitari, rimasti immutati dopo la Direttiva 93/16/CEE, quanto meno sotto il profilo economico, come confermano le pronunce di questa Corte che ne hanno riconosciuto l'adeguatezza, nella sua iniziale misura, anche a prescindere dagli ulteriori incrementi connessi alla svalutazione monetaria, originariamente previsti dallo stesso d.lgs. n. 257/1991 e, poi, sospesi dalla successiva legislazione; ciò, sul presupposto per cui *«nella disciplina comunitaria non è rinvenibile una definizione di*

retribuzione adeguata, né sono posti i criteri per la determinazione della stessa» (cfr. Cass., Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 26932 del 27/11/2020; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 6355 del 14/3/2018; Sez. L, Sentenza n. 18710 del 23/9/2016).

L'indirizzo *de quo*, peraltro, trova indiretta conferma nella stessa sentenza n. 432 del 23 dicembre 1997 della Corte Costituzionale, che ha escluso l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative che avevano disposto la sospensione degli adeguamenti della borsa alla svalutazione monetaria, ritenendo che tale blocco, lungi dal perseguire intenti discriminatori nei confronti degli specializzandi, fosse dettato dall'esigenza di bilanciare i loro interessi con le fondamentali scelte di politica economica dello Stato; nonché, nelle stesse sentenze della Corte di Giustizia UE che, anche recentemente, con la sentenza 24 gennaio 2018, cause riunite C-616/16 e C-617/16, *Pantuso*, ha ribadito, richiamando i propri precedenti, che «*la direttiva 75/363 come modificata non reca alcuna definizione né per quanto riguarda la remunerazione da considerarsi adeguata né in merito ai metodi di fissazione di tale remunerazione. Simili definizioni rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, i quali devono, in questo settore, adottare misure di attuazione particolari (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 1999, Carbonari e a., C-131/97, EU:C:1999:98, punto 45, nonché del 3 ottobre 2000, Gozza e a., C-371/97, EU:C:2000:526, punto 36)*».

3.10. Tanto premesso, il nuovo ordinamento delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia introdotto con il d.lgs. n. 368/1999 (a decorrere dall'anno accademico 2006-2007, in base alla l. n. 266/2005), e il relativo meccanismo di retribuzione, non possono ritenersi il primo atto di effettivo recepimento e adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie.

L'inadempimento dell'Italia agli obblighi comunitari, dunque, sotto il profilo in esame, è cessato con l'emanazione del d.lgs. n. 257/1991, sulla base della cui disciplina gli odierni ricorrenti hanno ricevuto la relativa borsa di studio, senza – peraltro – che rilevino le scelte ordinamentali afferenti alla mancata rideterminazione triennale delle stesse e al blocco delle indicizzazioni. In particolare, il blocco della indicizzazione è stato, quindi, legittimamente prorogato anche per il triennio 2005-2008 dall'art. 1, comma 212, della legge n. 266 del 2006 (cfr., anche di recente, Cass., 23/02/2018, n. 4449, specie punto 45 nonché 53 e seguenti, Cass., 19/02/2019, n. 4809, Cass., 20/05/2019, n. 13572, e succ. conf.); inoltre, ai sensi dell'art. 32, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dell'art. 36, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, l'importo delle borse di studio dei medici specializzandi iscritti negli anni accademici dal 1998 al 2005 non è soggetto all'adeguamento triennale previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 257 del 1991 (cfr. la stessa giurisprudenza appena richiamata).

- 3.11. La misura della remunerazione, anche avendo riguardo alla sospensione dei meccanismi di rivalutazione monetaria, è il frutto di una scelta legislativa legittima in quanto non vincolata o condizionata a livello sovranazionale, nei termini dianzi indicati.
- 3.12. Stante quanto sopra, non è ravvisabile alcuna violazione della normativa sovranazionale, e alcuna irragionevolezza o disparità di trattamento, posto che l'incremento previsto nell'esercizio della discrezionalità legislativa per i corsi di specializzazione collocati in tempi successivi, non escludendo l'adeguatezza della remunerazione precedente, è stato espressione dell'opzione legislativa di regolare diversamente situazioni successive nel tempo (cfr., anche, di recente, Cass., 19/02/2019, n. 4809, cit.).
4. Conclusivamente, il ricorso è inammissibile; le spese vanno poste a carico dei ricorrenti e vengono liquidate come in dispositivo sulla base

delle tariffe vigenti. Sussistono i presupposti per condannare ex art. 96 cod. proc. civ., stante il definitivo consolidamento della giurisprudenza in materia rispetto al tempo di proposizione del ricorso, avvenuta nel 2020, circostanza che dimostra la pretestuosità dell'impugnazione.

- 4.1. La condanna ex art. 96, comma 3, cod. proc. civ., applicabile d'ufficio in tutti i casi di soccombenza, configura una sanzione di carattere pubblicistico, autonoma ed indipendente rispetto alle ipotesi di responsabilità aggravata ex art. 96, commi 1 e 2, cod. proc. civ., e con queste cumulabile, volta alla repressione dell'abuso dello strumento processuale; la sua applicazione, pertanto, richiede, quale elemento costitutivo della fattispecie, il riscontro non dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, bensì di una condotta oggettivamente valutabile alla stregua di "abuso del processo", quale l'aver agito o resistito pretestuosamente, senza nulla aggiungere rispetto ad argomentazioni già esaminate dal giudice di legittimità e in evidente contrasto con consolidati precedenti inerenti alla medesima fattispecie, il che pone in evidenza il mancato impiego della doverosa diligenza ed accuratezza nel reiterare utilmente l'impugnazione. In tali ipotesi, infatti, si determina uno sviamento del sistema giurisdizionale dai suoi fini istituzionali ed un ingiustificato aumento del contenzioso che ostacolano la ragionevole durata dei processi pendenti e il corretto impiego delle risorse necessarie per il buon andamento della giurisdizione. (Cass. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 20018 del 24/09/2020 (Rv. 659226 - 01); Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 18512 del 04/09/2020 (Rv. 658997 - 01); Cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 29812 del 18/11/2019 (Rv. 656160 - 01); Sez. 3 - , Ordinanza n. 5725 del 27/02/2019 (Rv. 652838 - 02)). A tal fine la condanna viene quantificata in proporzione alla condanna alle spese e in proporzione al valore della causa, potendo essere calibrata su una frazione o un multiplo delle spese di lite con l'unico limite della

ragionevolezza (Cass. Sez. 3 -, Ordinanza n. 17902 del 04/07/2019 (Rv. 654437 - 01)). In ogni caso, stante l'unicità delle difese, la condanna va posta a carico solidale delle parti ricorrenti e a favore dei controricorrenti.

P.Q.M.

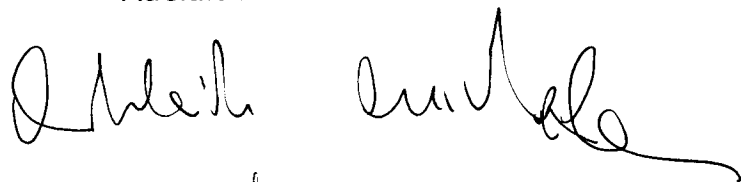
La Corte rigetta il ricorso; condanna i ricorrenti, in via tra loro solidale, alle spese in favore della controricorrente, liquidate in € 6000,00, oltre € 200,00 per esborsi, 15% di spese forfetarie e oneri di legge, in favore dei controricorrenti costituitisi con unico difensore; condanna altresì i ricorrenti, in via tra loro solidale, al pagamento dell'importo di € 4000,00 in favore di controricorrenti, ex art. 96, terzo comma cod. proc. civ.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1- bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

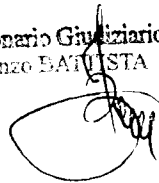
Così deciso in Roma il 18 febbraio 2021, nella camera di consiglio della sezione sesta - terza civile.

Il Presidente

Adelaide Amendola



Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BARTISTA



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Oggi 24 MAR. 2021
Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BARTISTA

