Numero registro generale 6972/2022
Numero sezionale 1088/2023
Numero di raccolta generale 16885/2023
Data pubblicazione 13/06/2023

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ENRICO SCODITTI	Presidente
CRISTIANO VALLE	Consigliere
AUGUSTO TATANGELO	Consigliere
ANTONELLA PELLECCHIA	Consigliere
PAOLO PORRECA	Consigliere-Rel.

Oggetto:

RESPONSABILITA' CIVILE P.A.

Ud.28/03/2023 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 6972/2022 R.G. proposto da:

(omissis)

(omissis) elettivamente domiciliatI in (omissis) resso lo studio dell'avvocato (omissis) che li rappresenta e difende

-ricorrenti-

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO ISTRUZIONE UNIVERSITA' RICERCA, MINISTERO ECONOMIA FINANZE, domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO ((omissis) he li rappresenta e difende

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

-controricorrenti-

nonché contro

MINISTERO ISTRUZIONE UNIVERSITA' RICERCA, MINISTERO ECONOMIA FINANZE, MINISTERO DELLA SALUTE

-intimati-

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO ROMA n. 5687/2021 depositata il 09/08/2021.
Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 28/03/2023 dal Consigliere PAOLO PORRECA.

Rilevato che

(omissis) e altri convenivano la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, esponendo di aver frequentato un corso di specializzazione medica "post" laurea, e di aver ricevuto la borsa di studio prevista dall'art. 6 del d.lgs. 8 agosto 1991 n. 257: chiedevano il riconoscimento, per differenza, dei medesimi emolumenti complessivamente stabiliti dall'art. 39 del d.lgs. 17 agosto 1999 n. 368, con i versamenti contributivi ex art. 41 dello stesso testo legislativo, essendovi stata tardiva applicazione dell'"acquis communautaire" e in particolare della direttiva n. 16 del 1993;

si costituivano le amministrazioni, chiedendo il rigetto della pretesa;

il Tribunale rigettava la domanda con pronuncia confermata dalla Corte di appello che negava potesse costituire parametro dell'adeguata remunerazione, imposta dalla normativa unionale, il maggior trattamento economico spettante dall'anno accademico

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

2006-2007 in ragione del d.lgs. n. 368 del 1999, secondo quanto infine stabilito, temporalmente, dall'art. 1, comma 300, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

avverso questa decisione ricorrono per cassazione gli originari attori articolando tre motivi;

resistono con controricorso le amministrazioni;

Rilevato che

con il primo motivo si prospetta la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che sarebbe conseguita ai due diversi regimi della remunerazione in parola, conseguenti all'erronea interpretazione data dalla Corte territoriale;

con il secondo motivo si prospetta la violazione e falsa applicazione della direttiva unionale n. 16 del 1993, del d.lgs. n. 368 del 1999 e dei correlati D.P.C.M. 7 marzo e 6 luglio 2007, poiché dal conclusivo e compiuto adeguamento nazionale alla normativa comunitaria avrebbe dovuto necessariamente derivare l'applicazione del regime nazionale invocato in favore di medici iscritti alle scuole di specializzazione successivamente al termine di recepimento della menzionata direttiva;

con il terzo motivo si prospetta la violazione degli artt. 1176 e 2043, cod. civ., poiché la Corte di appello avrebbe errato mancando di riconoscere in ogni caso la maggior retribuzione sotto il profilo del danno, in tesi anche da perdita di una "chance" di maggiore retribuzione, ovvero di un pari indennizzo;

Considerato che

i motivi formulati, da esaminare congiuntamente per connessione, sono inammissibili ai sensi dell'art. 360-bis n. 1, cod. proc. civ.;

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

questa Corte ha chiarito che la disciplina del trattamento economico dei medici specializzandi prevista dall'art. 39 del d.lgs. n. 368 del 1999, si applica, per effetto dei differimenti, in favore dei medici iscritti alle relative scuole 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, e questo perché la direttiva n. 16 del 1993 non ha introdotto alcun nuovo e ulteriore obbligo con riguardo alla misura della borsa di studio di cui alla normativa del 1991 (cfr., ad esempio, già Cass., 14/03/2018, n. 6355, con motivazione ampiamente ricostruttiva; conf. Cass., 23/02/2018, n. 4449, Cass., 29/05/2018, n. 13445, Cass., 24/05/2019, n. 14168, Cass., 27/10/2022, n. 31875, con richiamo di diffusa giurisprudenza);

la sentenza di appello è conforme a questa impostazione;

va quindi ribadito che il recepimento delle direttive comunitarie che hanno previsto un'adeguata remunerazione per la frequenza delle scuole di specializzazione -direttive non applicabili direttamente nell'ordinamento interno, in considerazione del loro carattere non dettagliato- è avvenuto con la legge n. 428 del 1990 e con il d.lgs. n. 257 del 1991 -che ha riconosciuto agli specializzandi la borsa di studio annua- e non in forza del nuovo ordinamento delle scuole di specializzazione di cui al d.lgs. n. 368 del 1999;

quest'ultimo decreto, nel recepire la direttiva n. 16 del 1993 -che ha codificato, raccogliendole in un testo unico, le precedenti direttive n. 362 e n. 363 del 1975, 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 (inizialmente denominato "contratto di formazione lavoro" e successivamente "contratto di formazione specialistica") da

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

stipulare, e rinnovare annualmente, tra Università (e Regioni) e medici specializzandi, con un meccanismo di retribuzione articolato in una quota fissa e una quota variabile, in concreto periodicamente determinate da successivi decreti ministeriali;

tale contratto, peraltro, secondo l'indirizzo ormai ampiamente consolidato di questa Corte, non dà luogo a 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 pure l'art. 36 Cost. e il principio di adeguatezza della retribuzione ivi contenuto (cfr., nel tempo, Cass., 19/11/2008, n. 27481, Cass., 22/09/2009, n. 20403, Cass., 27/07/2017, n. 18670; conf. Cass., n. 4449 del 2018, cit., e succ. conf.);

ai sensi dell'art. 1, comma 300, della legge n. 266 del 2005, gli effetti delle nuove disposizioni, contenute negli articoli da 37 a 42 del d.lgs. n. 368 del 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, come anticipato, solo a decorrere dall'anno accademico 2006/2007;

il trattamento retributivo 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;

per gli iscritti alle scuole di specializzazione negli anni accademici precedenti al 2006-2007 è stato espressamente disposto che continuasse a operare la precedente disciplina del 1991, sia sotto il profilo ordinamentale che sotto quello economico;

la direttiva n. 16 del 1993, che costituisce un testo meramente compilativo, di coordinamento e aggiornamento delle precedenti disposizioni comunitarie già vigenti, non ha pertanto

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

registrato un carattere innovativo con riguardo alla misura dei compensi da riconoscersi agli iscritti alle scuole di specializzazione;

la previsione di un'adeguata remunerazione per i medici specializzandi è infatti contenuta nelle precedenti direttive del 1975 e nella n. 76 del 1982 (le cui disposizioni la direttiva del 1993 si limita appunto a recepire e riprodurre senza alcuna modifica), e i relativi obblighi debbono pertanto ritenersi già attuati dallo Stato italiano con l'introduzione della borsa di studio di cui al d.lgs. n. 257 del 1991;

l'importo della predetta borsa di studio è da ritenersi di per sé sufficiente e idoneo adempimento agli indicati obblighi comunitari, rimasti, si ripete, immutati dopo la direttiva del 1993, quanto meno sotto il profilo economico, come confermano le pronunce di questa Corte che ne hanno riconosciuto l'adeguatezza, nella sua iniziale misura, a prescindere dagli ulteriori incrementi connessi alla svalutazione monetaria, originariamente previsti dallo stesso testo legislativo e poi sospesi dalla successiva legislazione, sottolineando che «nella disciplina comunitaria non è rinvenibile una definizione di retribuzione adeguata, né sono posti i criteri per la determinazione della stessa (Cass. 26/05/2001 n. 11565)» (Cass., 15/06/2016, n. 12346; Cass., 23/09/2016, n. 18710; l'indirizzo trova indiretta conferma nella 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);

il nuovo ordinamento delle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia introdotto con il d.lgs. n. 368 del 1999, e il relativo meccanismo di retribuzione, non possono pertanto ritenersi il primo atto di effettivo recepimento e adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie, in particolare per quanto riguarda la misura della remunerazione spettante ai medici specializzandi, ma

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

costituiscono il frutto di una successiva scelta discrezionale del legislatore nazionale, non vincolata o condizionata dai suddetti obblighi, e come tale non lesiva del principio ex art. 3 Cost. o dei principi unionali (Cass. n. 4449 del 2018, cit.);

l'inadempimento dell'Italia agli obblighi comunitari, sotto il profilo in esame, è dunque cessato con l'emanazione del d.lgs. n. 257 del 1991;

non vi è pertanto spazio per rinvii pregiudiziali;

quanto esposto rende ragione del perché non è applicabile, ai soggetti in parola, neppure lo "status" previdenziale connesso al regime retributivo configurato dal d.lgs. n. 369 del 1999 (art. 41);

in questo quadro è stato chiarito che l'importo delle borse di studio in parola non è soggetto all'adeguamento triennale previsto dall'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 257 del 1991, in quanto l'art. 32, comma 12, della legge n. 449 del 1997, con disposizione confermata dall'art. 36, comma 1, della legge n. 289 del 2002, ha consolidato la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento delle borse di studio ed escluso integralmente l'applicazione del citato art. 6 (Cass., n. 4449 del 2018, cit., Cass., 20/05/2019, n. 13572, Cass., 18/10/2022, n. 30507);

tale giurisprudenza è stata confermata, anche dopo la rimessione alla pubblica udienza pronunciata dalla Prima Sezione di questa Corte con ordinanza interlocutoria 20/04/2022 n. 12664, con la sentenza 13/12/2022, n. 36427, della medesima Sezione (cfr. altresì Cass., 11/05/2022, n. 15014, pag. 10, sulla esclusione del rinvio pregiudiziale);

ad ogni conto, in assenza di allegazioni e prove specifiche non sono ipotizzabili maggiori danni che superino la complessiva remunerazione satisfattiva ricostruita;

dalla "aestimatio" legislativa complessiva deriva cioè un'obbligazione costituente debito di valuta;

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

le spese di lite seguono la soccombenza, con disposizione in solido poiché la condanna di più parti soccombenti al pagamento solidale delle spese può essere pronunciata non solo quando vi sia indivisibilità o solidarietà del rapporto sostanziale, ma pure nel caso in cui sussista una mera comunanza di interessi, che può desumersi anche dalla semplice identità delle questioni sollevate e dibattute, ovvero dalla convergenza di atteggiamenti difensivi diretti a contrastare la pretesa avversaria; ne consegue che la condanna in solido è consentita anche quando i vari soccombenti abbiano proposto domande di valore notevolmente diverso, purché accomunate dall'interesse al riconoscimento di un fatto costitutivo comune, rispetto al quale vi sia stata convergenza di questioni di fatto e di diritto (cfr., ad esempio, Cass., 19/01/2022, n. 1650, Cass., 02/04/2019, n. 9063)

stante la costante contraria e ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte deve statuirsi condanna a titolo di responsabilità processuale aggravata nella misura equitativamente determinata in rapporto alle spese liquidate, anch'essa in solido a mente del combinato degli artt. 96, terzo comma, e 97, primo comma., cod. proc. civ., il tutto in favore dell'amministrazione controricorrente;

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna i ricorrenti in solido alla rifusione delle spese processuali delle amministrazioni controricorrenti, in solidarietà attiva, liquidate in euro 4.500,00, oltre a eventuali spese prenotate a debito.

Condanna altresì i ricorrenti del primo ricorso in solido al pagamento, a titolo di responsabilità processuale aggravata, della somma di euro 2.000,00 in favore delle amministrazioni controricorrenti in solidarietà attiva.

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, la Corte dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti in solido, se dovuto, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso.

Così deciso in Roma, il 28/03/2023.

Il Presidente

ENRICO SCODITTI

Firmato Da: FANTINI SIMONE Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 65b405b2eafab4a62a358e232b5b8ed0 - Firmato Da: SCODITTI ENRICO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 76b7a6e64738fbbb5a78f295a3252f5e