

CORTE DI CASSAZIONE, sez. un., sentenza 19 luglio 2024, n. 20006; Pres. Cassano – Est. Iannello; B. C. G. M., C. G., C. F. (Avv. Caruso) c. Università degli Studi di Catania (Avv. Reina), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Ministero della Salute, Ministero dell’Economica e delle Finanze (Avvocatura generale dello Stato)

Cassa senza rinvio App. Catania, sent. n. 582/2019.

Scuole di specializzazione mediche – Anni accademici dal 1991-1992 al 2005-2006 – Trattamento economico dei medici specializzandi – Qualificazione del rapporto di lavoro – Borse di studio – Art. 6, d.lgs. n. 257/1991 – Rideterminazione triennale – Blocco dell’adeguamento – Ragioni – Disparità di trattamento – Esclusione.

In tema di trattamento economico dei medici specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione negli anni accademici 1991-1992 e 1997-1998, l’importo delle borse di studio loro dovute non è soggetto né a rivalutazione annuale calcolata in base al costo della vita, né alla rideterminazione triennale; e ciò in base ad un’interpretazione estensiva dell’art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992 che trova giustificazione nelle esigenze di contenimento della spesa pubblica nonché di rispetto del vincolo di destinazione delle risorse al Fondo sanitario nazionale, con conseguente esclusione, in capo agli interessati, di ogni pretesa risarcitoria per la mancata rivalutazione durante il periodo considerato.

Ancora sul trattamento economico dei medici specializzandi: le Sezioni Unite escludono la rivalutazione, anche parziale

Elena Muratori

Dottoranda di ricerca in Lavoro, Sviluppo e Innovazione nell’Università di Modena e Reggio Emilia

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La vicenda per cui è causa. – 3. La qualificazione del rapporto di lavoro dei medici specializzandi: l’inapplicabilità della disciplina relativa al lavoro subordinato o parasubordinato. – 4. La decisione delle sezioni unite: il trattamento economico dei medici specializzandi e il blocco totale dell’adeguamento delle borse di studio. – 5. Osservazioni conclusive.

Sinossi: In un contesto caratterizzato da contrasti ed incertezze in merito al trattamento economico dei medici specializzandi per gli anni accademici 1991-1992 e 1997-1998, le sezioni unite della Cassazione sono state chiamate a pronunciarsi circa l'applicabilità o meno dell'adeguamento triennale alle borse di studio spettanti ai medici in formazione in detto periodo. La sentenza in esame, seppure rilevante per il consolidamento di un indirizzo giurisprudenziale univoco, avendo la stessa offerto lo spunto per effettuare una ricognizione approfondita del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, ha comunque lasciato aperti interrogativi sull'adeguatezza delle tutele economiche per i medici in formazione specialistica.

Abstract: In a context of contrasts and uncertainty regarding the economic treatment of medical residents for the academic years 1991-1992 and 1997-1998, the united sections of the Court of Cassation were summoned to rule on whether the triennial adjustment was applicable to the residents' scholarships during that period. Although relevant for consolidating a uniform jurisprudential approach, having provided the basis for a thorough examination of the legal and jurisprudential framework, the considered decision has however left open questions about the adequacy of financial protection for those enrolled to medical specialization schools.

1. Premessa

Con la sentenza in epigrafe, le sezioni unite della Corte di cassazione si pronunciano in merito ad una questione controversa relativa al rapporto di lavoro dei medici in formazione specialistica, al fine di dirimere i numerosi contrasti giurisprudenziali sorti in materia, a loro volta alimentati da un quadro normativo complesso e di ardua interpretazione, sviluppatosi nell'arco di oltre dieci anni.

La questione inerisce in particolare alle numerose istanze avanzate, nel corso degli anni, da medici iscritti alle scuole di specializzazione durante gli anni accademici 1991-1992 e 1997-1998 al fine di ottenere l'incremento della borsa di studio di cui sono stati beneficiari. Più specificamente, nel caso di specie, è stato demandato alla Suprema Corte di verificare se sussista o meno in capo ai medici specializzandi il diritto all'adeguamento triennale degli emolumenti loro spettanti: si tratta di una rideterminazione dell'importo della borsa che troverebbe fondamento nel cosiddetto miglioramento stipendiale minimo di cui alla contrattazione collettiva relativa al personale medico dipendente, così come previsto dall'art. 6, d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257¹.

L'entrata in vigore della dir. 93/16/CEE, in materia di adeguata retribuzione, unitamente all'introduzione del suddetto meccanismo di rivalutazione, ha peraltro indotto i medici specializzandi a ritenere che lo Stato italiano, da quel momento in poi, avrebbe dovuto

¹ L'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991, rubricato "Borse di studio", stabilisce che «agli ammessi alle scuole di specializzazione [...], è corrisposta, per tutta la durata del corso, ad esclusione dei periodi di sospensione della formazione specialistica, una borsa di studio determinata per l'anno 1991 in L. 21.500.000. Tale importo viene annualmente, a partire dal 1° gennaio 1992, incrementato del tasso programmato di inflazione ed è rideterminato, ogni triennio, con decreto del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e del tesoro, in funzione del miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dalla contrattazione relativa al personale medico dipendente del Servizio sanitario nazionale».

qualificare e disciplinare come rapporto di lavoro subordinato l'attività dagli stessi svolta. In mancanza di questo presupposto, si è innescato un diffuso malcontento, nonché un convincimento nel senso della sussistenza di una ingiustificata disparità di trattamento tra le diverse generazioni di medici, quelli già specializzati e quelli ancora iscritti ai corsi di specializzazione; tutto ciò ha inevitabilmente comportato un incremento dei ricorsi giurisdizionali.

2. La vicenda per cui è causa

In data 26 aprile 2013, con ricorso *ex art. 702-bis* c.p.c. proposto avverso l'Università degli Studi di Catania, la Regione Sicilia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tre medici che avevano frequentato i corsi di specializzazione di differenti discipline mediche negli anni accademici compresi tra il 1991-1992 e il 1997-1998 adivano il Tribunale di Catania, chiedendo l'accoglimento di diverse istanze.

Veniva anzitutto avanzata una richiesta di condanna solidale dei resistenti al risarcimento dei danni subiti in ragione della tardiva ed incompleta attuazione della dir. 93/16/CEE² che, adottata a livello comunitario al fine di agevolare la libera circolazione dei medici ed il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, riguarda tra l'altro il tema dell'adeguata retribuzione dovuta ai frequentanti le scuole di specializzazione. Veniva domandato, inoltre, il riconoscimento in capo agli specializzandi del diritto di fruire di detto meccanismo di adeguamento triennale e, per l'effetto, il pagamento della differenza economica tra la borsa di studio effettivamente ricevuta e l'importo che avrebbero dovuto percepire qualora fosse stata applicata la rideterminazione delle borse in ragione del miglioramento tabellare minimo di cui alla contrattazione collettiva relativa al personale medico dipendente, così come previsto dal menzionato art. 6, d.lgs. n. 257/1991.

A seguito del respingimento del suddetto ricorso, parte soccombente impugnava l'ordinanza di rigetto dinnanzi alla Corte d'Appello di Catania. Ritenuto sulla base del combinato disposto degli artt. 7, comma 1, d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito dalla l. n. 14 novembre 1992, n. 438, e 32, comma 12, l. 27 dicembre 1997, n. 449 che l'adeguamento delle borse di studio dei medici specializzandi non potesse considerarsi bloccato per il periodo ricompreso tra il 1° gennaio 1994 ed il 31 dicembre 1997, veniva parzialmente accolto dalla Corte il gravame interposto dai soccombenti.

² Con la dir. 93/16/CEE, ha trovato conferma a livello europeo il principio di "adeguata remunerazione", avente il principale obiettivo di assicurare ai medici specializzandi, il cui trattamento economico sarebbe in tal modo adeguato al costo della vita, la possibilità di dedicarsi *in toto* alle attività formative del corso di specializzazione a cui sono iscritti; per un approfondimento sul punto si rinvia, tra molti, a PETTINELLI, PICUNIO, *I medici specializzandi*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2021, I, 135 ss.

Così, con la sentenza n. 582/2019, veniva riconosciuto ai tre medici il diritto di fruire dell'adeguamento triennale degli importi loro corrisposti per la partecipazione alle scuole di specializzazione a partire dall'anno accademico 1994-1995 e inoltre, per uno solo degli appellanti, di beneficiare pure di una seconda rideterminazione in quanto lo stesso aveva concluso il corso nell'anno accademico 1997-1998. Di conseguenza, gli appellati venivano condannati solidalmente al pagamento a favore dei medici della somma loro dovuta a titolo di incremento triennale delle borse di studio già regolarmente versate.

Avverso la sentenza della Corte d'Appello di Catania è stato proposto ricorso in Cassazione dapprima dall'Università degli Studi di Catania, sulla base di due distinti motivi.

In primo luogo, in virtù della disposizione di cui all'art. 1, comma 33, l. 28 dicembre 1995, n. 549, essa ha ritenuto che gli aumenti del trattamento economico dovuto ai medici iscritti ad un corso di specializzazione medica dovessero considerarsi bloccati nel triennio ricompreso tra il 1994 ed il 1996, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, commi 5-6, d.l. n. 384/1992, così come convertito con modificazioni dalla l. n. 438/1992, e che tale congelamento colpisce pure il sistema di rivalutazione triennale introdotto dal d.lgs. n. 257/1991. Secondo l'Università, infatti, mediante le predette disposizioni, il legislatore avrebbe bloccato non soltanto l'incremento annuale, ma anche la rideterminazione triennale delle borse, il tutto in un quadro assai più ampio volto al riequilibrio delle scelte di politica economica. È stata in tal modo condivisa la posizione della Corte costituzionale³, secondo cui un ruolo fondamentale nell'ambito degli adeguamenti delle forme retributive è svolto dalla contrattazione collettiva, e non anche da meccanismi legislativi di rivalutazione automatica.

In secondo luogo, l'Università ha ritenuto illegittima la richiesta economica avanzata dai medici posto che, data l'assenza di decreti ministeriali *ad hoc* finalizzati a disciplinare la rideterminazione delle borse di studio, essa non sarebbe stata tenuta a versare gli incrementi del trattamento economico spettante agli specializzandi.

Un successivo ricorso è stato presentato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base di un unico motivo. I Ministeri, infatti, richiamando numerosi precedenti della Suprema corte, prima tra tutte la sentenza n. 4449/2018⁴, hanno ritenuto che la sentenza della Corte d'Appello violasse l'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991, l'art. 32, comma 12, l. n. 449/1997, nonché l'art. 36, comma 1, l. n. 27 dicembre 2002, n. 289 e che, pertanto, le borse di studio erogate ai medici ricorrenti non potessero essere soggette all'adeguamento triennale.

Vista la mancanza di uniformità dei numerosi orientamenti di legittimità sul punto, con l'ordinanza interlocutoria n. 6928/2024 la questione è stata rimessa all'esame delle sezioni unite, che si sono dunque trovate a dover verificare e determinare se, alla luce della com-

³ C. cost., 23 dicembre 1997, n. 432 in *GC*, 1998, I, 316.

⁴ Cass., 23 febbraio 2018, n. 4449, in *www.cortedicassazione.it*.

plexsa regolamentazione in materia, nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1997, l'importo delle borse di studio dei medici frequentanti le scuole di specializzazione potesse o meno essere soggetto alla rideterminazione triennale di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991.

Muovendo dall'analisi e dalla ricostruzione dell'elaborato quadro normativo di riferimento, la Cassazione ha così avuto modo di illustrare come la disomogeneità delle pronunce sulla questione debba ricollegarsi al sovrapporsi, in un intervallo temporale di oltre dieci anni, di svariati interventi normativi in proposito. È, infatti, evidente che ciò abbia avuto quale inevitabile conseguenza quella di generare un andamento della giurisprudenza non sempre uniforme in merito al suddetto tema.

In considerazione di quanto sopra, l'ordinanza di rimessione ha quindi ritenuto necessario un intervento chiarificatore delle sezioni unite, teso, appunto, a far luce in materia di adeguamento delle borse di studio dei medici specializzandi, e ciò tenuto conto del possibile contrasto tra la già menzionata sentenza della Sezione Lavoro della Cassazione n. 4449 del 2018 e la n. 13572 del 2019⁵. La problematica interesserebbe, in particolare, l'interpretazione dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991 alla luce dell'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992, convertito dalla L. n. 438/1992, e delle successive disposizioni normative introdotte.

Occorre, difatti, indagare se e in che misura gli interventi volti a bloccare nel tempo la rideterminazione dinamica, applicata ai sensi di legge dal 1994 al 2005, operino anche per la rideterminazione statica, e ciò tenendo pur sempre in considerazione la sentenza della Corte costituzionale n. 432/1997⁶, il cui riferimento risulta fondamentale ai fini della distinzione tra le due tipologie di adeguamento: da un lato, quello *dinamico*, ovvero una forma di rideterminazione annuale, connessa al tasso programmato di inflazione, della borsa di studio tesa dunque a mantenere costante il potere di acquisto o il valore reale del corrispettivo pattuito; dall'altro, quello *statico*, che comporta una rivalutazione triennale indipendente dalle variazioni economiche che hanno avuto luogo nel frattempo, tanto è vero che in ambito medico esso dipende dalle modifiche che subisce la contrattazione collettiva relativa al personale dipendente del SSN.

⁵ Con tale sentenza, la Cassazione ha ritenuto che il congelamento della rideterminazione triennale dovesse essere esteso anche al periodo successivo al dicembre 1992, e ciò in ragione delle disposizioni normative, susseguitesi nel corso dei successivi trienni (1994-1996, 1996-1998, 1999-2001, 2001-2004), che hanno bloccato l'operatività di tale meccanismo; cfr. Cass., sez. VI, 20 maggio 2019, n. 13572, in www.cortedicassazione.it.

⁶ C. cost., 23 dicembre 1997, n. 432, *cit.*

3. La qualificazione del rapporto di lavoro dei medici specializzandi e la conseguente inapplicabilità della disciplina relativa al lavoro subordinato o parasubordinato

Nella sentenza *de qua*, la natura giuridica del rapporto che trae origine dall'iscrizione alle scuole di specializzazione in medicina e chirurgia assurge a chiave di lettura del quadro normativo di riferimento. In tal modo, le sezioni unite hanno potuto ribadire e confermare il principio, già espresso in diverse pronunce delle sezioni semplici, in conformità del quale tra le Università ed i medici specializzandi non è rinvenibile un rapporto di lavoro subordinato, né parasubordinato. Secondo l'orientamento dominante della Suprema corte, infatti, l'attività prestata dagli specializzandi in favore della struttura ospedaliera non costituisce un rapporto sinallagmatico, e cioè "di scambio" effettivo tra l'attività da essi svolta e la borsa di studio loro corrisposta⁷, dovendo invece qualificarsi quale rapporto di tipo privatistico regolato da finalità educative ed istruttive⁸.

Ai fini della qualificazione di detto rapporto, occorre ricordare che, con il d.lgs. n. 257/1991 è stata attuata la dir. 82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982, recante "*modifica di precedenti direttive in tema di formazione dei medici specialisti*". Tale decreto ha apportato importanti modifiche all'assetto delle scuole di specializzazione sino a quel momento vigente nell'ordinamento italiano, introducendo per la prima volta il concetto di formazione specialistica a tempo pieno, con profilo orario pari a quello del personale medico del Servizio sanitario nazionale, e retribuito mediante la corresponsione di una borsa di studio annuale, senza però portare alla costituzione di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato⁹.

La materia è poi stata successivamente regolata dalla dir. 93/16/CE, in "*materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli*"¹⁰, recepita nell'ordinamento italiano mediante il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368, che ad oggi rappresenta la principale normativa generale di riferimento¹¹. Con tale intervento normativo sono state introdotte rilevanti novità, prima tra tutte quella di cui all'art. 37, ove è stato precisato che il rapporto di lavoro sussistente tra l'Università ed i medici iscritti ad un corso di specializzazione in medicina è volto esclusivamente alla formazione e

⁷ Cass. ord., 8 settembre 2020, n. 18667, in *www.cortedicassazione.it*.

⁸ Per la qualificazione in termini di "contratto di formazione specialistica" si rinvia a FILI, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, 4, 337.

⁹ Cass., 1° agosto 2000, n. 10064, in *GC*, 2001, XII, 3045 con nota di CORTI.

¹⁰ Direttiva oggetto di successive modifiche con l'introduzione delle dir. 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE, 99/46/CE.

¹¹ CARMINATI, *I medici in formazione specialistica tra disciplina quadro statale, normativa regionale e interventi di riforma. Note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 249 del 2018 sulla L. Reg. Lombardia n. 33 del 2017*, in *Corti Supreme e Salute*, 2019, 1, 5 ss.

all'acquisizione da parte di questi ultimi delle capacità professionali in determinati settori specializzati.

Non vi è, tuttavia, chi non veda l'incertezza relativa alla qualificazione del rapporto di lavoro tra medici specializzandi e Università, che presenta infatti taluni aspetti in apparenza immediatamente riferibili, in base agli indici di subordinazione elaborati dalla giurisprudenza, ai caratteri tipici dei rapporti di lavoro subordinato *ex art.* 2094 c.c., o quantomeno alla parasubordinazione di cui all'art. 409, n. 3) c.p.c. Sennonché, alla luce della vigente normativa, non si considerano vere e proprie direttive datoriali le istruzioni impartite agli specializzandi da altri medici dipendenti di quella determinata struttura ospedaliera, dal momento che esse risulterebbero finalizzate soltanto a scopi educativo-didattici. Inoltre, il compenso devoluto ai medici specializzandi non si traduce in una retribuzione *stricto sensu*, versata cioè a fronte del lavoro svolto dal medico in formazione, bensì in un emolumento meramente accessorio, volto ad ovviare alle esigenze materiali per l'impegno a tempo pieno delle attività da loro prestate¹². In questo senso, l'inserimento stabile degli specializzandi all'interno delle strutture organizzative delle varie aziende ospedaliere risulterebbe necessario ai fini della loro formazione, che appunto deve avvenire nei luoghi in cui gli stessi eserciteranno poi la professione una volta conseguito il titolo di specializzazione; in tale ottica, qualora ciò non avvenisse, verrebbe meno l'essenza e lo scopo stesso delle scuole di specializzazione¹³.

Può dunque dirsi che, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/1999 e a seguito dell'intervento delle sezioni unite che ha portato al superamento dell'indirizzo che qualificava detto rapporto quale contratto di lavoro subordinato in regime di pubblico impiego¹⁴, l'incertezza circa la natura del rapporto tra i medici in formazione e la Pubblica Amministrazione è venuta meno, per lo meno secondo la giurisprudenza. Per arrivare ad una tale conclusione, le prestazioni svolte dai medici in formazione sono state considerate quali attività indispensabili per l'acquisizione della professionalità necessaria all'esercizio dell'«arte medica in ambito specialistico»¹⁵.

In considerazione di ciò, tra lo specializzando e l'Università non sussiste un rapporto di subordinazione o di parasubordinazione, bensì di carattere privatistico avente finalità formative. Le prestazioni sanitarie così fornite risultano, in altre parole, subordinate all'obiettivo

¹² L'obbligo di retribuire i medici specializzandi è stato previsto al solo scopo di consentire loro di «portare a compimento» il corso di formazione, senza essere costretti a reperire altrove le risorse per il proprio sostentamento; vedasi sul punto C. giust., 24 gennaio 2018, cause riunite C-616/16 e C-617/16, *Presidenza del Consiglio dei Ministri* ed altri, in *NGCC*, 2018, 4, 472, con nota di RUGGIERO; MANFRON, *La vicenda dei medici specializzandi: il risarcimento del danno*, in *DResp*, 2018, 1, 121.

¹³ CORTI, *op. cit.*, 3050 ss.

¹⁴ Orientamento minoritario espresso, tra le altre, dalla sentenza Trib. Bologna, 2 maggio 2007, in *ADL*, 2007, 2, 1392, con nota di PASQUALETTO.

¹⁵ PETTINELLI, PICUNIO, *op. cit.*, 120 ss.

educativo-istruttivo, non potendo pertanto costituire l'oggetto principale del contratto, il che è stato uniformemente espresso sia dalla giurisprudenza di merito che di legittimità¹⁶. Pertanto, la mancanza di sinallagmaticità tra l'attività degli specializzandi in medicina e la remunerazione loro spettante in base alle norme di legge si spiega col fatto che le prestazioni svolte sono tese ad una loro professionalizzazione e ad una completa formazione teorico-pratica. In questo senso, l'Università non trarrebbe vantaggio alcuno dal lavoro prestato dagli specializzandi, in quanto sono piuttosto questi ultimi a beneficiare, una volta concluso il percorso, di un titolo abilitante¹⁷.

Sebbene coerente con la disciplina normativa vigente e con gli orientamenti giurisprudenziali sviluppatisi sul punto, un tale modello appare tuttavia sempre più anacronistico ed iniquo, determinando infatti un evidente squilibrio tra le parti. Permane, al riguardo, una ambiguità circa il rapporto intercorrente tra gli specializzandi e le strutture ospedaliere presso cui operano: formalmente sono qualificati come studenti, ma nei fatti si comportano come veri e propri lavoratori, garantendo prestazioni sanitarie fondamentali e contribuendo in maniera determinante al funzionamento del SSN. L'effetto finale è, dunque, la penalizzazione di una categoria specifica sulla base del solo criterio giuridico-formale con cui è stato qualificato detto rapporto, che non tiene conto della realtà sostanziale dell'impiego degli iscritti alle scuole di specializzazione. Ciò comporta, del resto, il rischio di esporre tali ultimi soggetti a condizioni contrattuali precarie, privandoli peraltro dell'applicabilità nei loro confronti delle tutele tipiche del rapporto di lavoro subordinato e parasubordinato.

4. La soluzione delle Sezioni Unite: il trattamento economico dei medici specializzandi e il blocco totale dell'adeguamento delle borse di studio

Passando ora all'analisi della questione focale rimessa al giudizio delle sezioni unite, occorre anzitutto evidenziare come, secondo la Cassazione, l'ambiguità degli orientamenti giurisprudenziali elaborati in materia di rideterminazione triennale delle borse di studio dei medici specializzandi sia imputabile alla complessità della normativa di riferimento, la quale infatti consta di numerosissimi interventi legislativi che si sono susseguiti dal 1991 al 2005, dando adito a una cornice assai intricata e di non facile interpretazione. Ciò ha

¹⁶ Tale principio è stato in prima battuta sostenuto da Cass., 16 settembre 1995, n. 9789, a cui si sono uniformate numerose altre pronunce. Tra le sentenze di merito, si segnalano: Trib. Napoli, 9 gennaio 2023, n. 145; Trib. Modena, 5 giugno 2019, n. 121; Trib. Bari, 22 marzo 2016, n. 1662; Trib. Chieti, 14 gennaio 2016, n. 12; App. Bari, 30 aprile 2019, n. 942; App. Roma, 5 marzo 2018, n. 307, reperibili in www.bdp.giustizia.it; oltre a numerose pronunce di legittimità: Cass., 1° aprile 2021, n. 9103; Cass. civ., sez. III, 10 dicembre 2020, n. 28240; Cass., 22 settembre 2009, n. 20403, reperibili in www.cortedicassazione.it.

¹⁷ Rtsl, *Il caso degli specializzandi in medicina*, in *LPA*, 1998, 1, 125 ss.

inevitabilmente portato ad una mancanza di coesione tra le pronunce della Suprema corte sul punto, le quali, seppure non in netto contrasto tra loro, presentano comunque talune difformità.

Nel caso di specie, le sezioni unite hanno dedicato una prima parte della sentenza, prodromica all'analisi degli sviluppi giurisprudenziali della Corte, alla rassegna dei provvedimenti normativi più rilevanti; più precisamente: il d.lgs. n. 257/1991, art. 1, comma 1 e art. 6, comma 1; il d.lgs. n. 368/1999, art. 46, commi 2-3¹⁸; art. 7, commi 1 e 5, d.l. n. 384/1992, convertito in l. n. 438/1992, in collegamento alla l. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 3, comma 36¹⁹. A questi, hanno fatto seguito una serie di ulteriori interventi che hanno consentito di estendere l'efficacia della normativa di blocco dell'adeguamento delle retribuzioni di lavoratori pubblici anche alle borse di studio degli specializzandi; e così, per completezza, si citano la l. 28 dicembre 1995, n. 549²⁰; la l. 23 dicembre 1996, n. 662²¹; la l. 27 dicembre 1997, n. 449²²; la l. 23 dicembre 1999, n. 488²³; la l. 27 dicembre 2002, n. 289²⁴; l. 23 dicembre 2005, n. 266²⁵.

Le questioni che l'ordinanza interlocutoria ha rimesso alle sezioni unite sono state risolte per punti, secondo uno schema dettagliato. Per prima cosa, relativamente al possibile *contrasto implicito* tra i diversi orientamenti giurisprudenziali elaborati nell'ambito delle sezioni semplici, si è rilevato che non sussiste, in realtà, una vera e propria contraddizione della giurisprudenza della Cassazione, posto che gli indirizzi si sono progressivamente

¹⁸ Il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 ha abrogato il già menzionato d.lgs. n. 257/1991, fatto salvo quanto disposto dall'art. 46, commi 2-3, d.lgs. n. 368/1999, secondo cui sino all'anno accademico 2005-2006 «si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257». Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Medici specializzandi*, in *Focus. Studi – Affari sociali*, in www.temi.camera.it, 2024.

¹⁹ L'art. 7, d.l. n. 384/1992, recante “*Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali*”, poi convertito con la summenzionata l. n. 438/1992, stabilisce al comma 5 che tutte le indennità, compensi, gratifiche, emolumenti «che siano [...] rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono corrisposti per l'anno 1993 nella stessa misura dell'anno 1992». Disciplinando l'impiego pubblico, non pare direttamente riferibile al rapporto che si instaurerebbe alla luce del d.lgs. n. 257/1991 tra i medici specializzandi e le Università; sennonché, rileva in questa sede il comma 1 del suddetto art. 7 che, così come affermato dalle stesse sezioni unite, sancendo che sino al 31 dicembre 1993 rimane valida la disciplina vigente emanata in base agli accordi di comparto di cui alla L. n. 93/1983 e ss. mm. e che «i nuovi accordi avranno effetto dal 1° gennaio 1994», può essere inteso quale mero termine di riferimento per una ricostruzione del contesto giuridico «nei termini problematici evidenziati dall'ordinanza interlocutoria». La norma ora esaminata, così come l'art. 3, comma 36, L. n. 537/1993, introduce un vero e proprio blocco per effetto del quale l'importo delle retribuzioni dovute, aggiornato per l'anno accademico 1992, non ha successivamente subito incremento alcuno.

²⁰ L'art. 1, comma 33, l. n. 549/1995 ha stabilito che quanto disposto dall'art. 7, commi 5-6, d.l. n. 348/1992 sono prorogate per il triennio 1994-1996 e, per la prima volta, vi ha ricompreso esplicitamente le «borse di studio di cui all'art. 6» del d.lgs. 257/1991.

²¹ L'art. 1, comma 66, l. n. 662/1996 ha confermato l'applicazione del citato art. 7, comma 5, d.l. n. 348/1992 anche per il triennio 1997-1999.

²² L'art. 32, comma 12, l. n. 449/1997 ha inibito gli adeguamenti pure per il successivo triennio 1998-2000.

²³ La rideterminazione triennale non si applica neppure per il triennio 2000-2002, così come sancito dall'art. 22, L. n. 488/1999.

²⁴ Viene esclusa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36, l. n. 289/2002, la possibilità di incrementare l'importo delle borse spettanti ai medici specializzandi anche per il triennio 2003-2005.

²⁵ L'art. 1, comma 212, l. n. 266/2005 ha confermato il blocco all'adeguamento anche per il successivo triennio 2006-2008.

sovrapposti l'un l'altro, di pari passo con l'evoluzione della regolamentazione normativa in materia di adeguamento triennale delle borse di studio.

Negli ultimi anni, si è di fatto registrato un andamento comune degli indirizzi delle sezioni I, III e lavoro che, secondo la sentenza *de qua*, risulta quello maggiormente condivisibile; ciò in quanto, diversamente dai precedenti approcci – con i quali si era esplicitamente affermato il principio per cui l'incremento triennale *ex art. 6*, comma 1, d.lgs. n. 257/1991 non si potesse applicare alle borse di studio versate ai medici specializzandi negli anni accademici dal 1998 al 2005²⁶ –, verrebbe così esteso il blocco dell'adeguamento pure al periodo precedente, e cioè quello ricompreso tra il 1994 ed il 1997.

In effetti, a partire da una lunga serie di pronunce, la Cassazione ha interpretato l'art. 32, comma 12, l. n. 449/1997 quale norma di riferimento per legittimare il blocco alla rivalutazione triennale delle borse di studio dovute ai medici in formazione specialistica pure negli anni accademici precedenti al 1998²⁷. Peraltro, in virtù di tale disposizione e, in particolare, degli interventi di proroga relativi all'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992, ha finalmente trovato conferma l'indirizzo in base al quale l'adeguamento triennale del trattamento economico degli specializzandi deve ritenersi precluso per gli anni accademici successivi al 31 dicembre 1993. Mentre con riguardo al periodo tra il 1994 ed il 1996, l'arresto della rivalutazione trova la sua giustificazione nell'art. 3, comma 36, l. n. 537/1993, nei trienni successivi risulta fondato sul menzionato art. 32, comma 12, L. n. 449/1997, che ha fissato «la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento delle borse di studio», oltre ad escludere l'applicabilità dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991²⁸.

²⁶ Vedasi sul punto Cass., 23 febbraio 2018, n. 4449, *cit.* Interpretando letteralmente il disposto di cui all'art. 32, comma 12, L. n. 449/1997, emerge chiaramente che l'importo della borsa di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991 non è soggetto né ad adeguamento dinamico né ad adeguamento statico per gli anni accademici successivi al 1992-1993. Si è in questa sede specificato infatti che, alla luce dell'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992 e successive proroghe, l'art. 36, comma 1, d.lgs. n. 289/2002 abbia previsto che, sinché non sia stipulato il «contratto annuale di formazione e lavoro» *ex art. 37*, d.lgs. n. 368/1999, l'importo degli emolumenti spettanti agli specializzandi «rimane consolidato nell'importo previsto dall'articolo 32, comma 12, della legge 27 dicembre 1997, n. 449». La Cassazione ha concluso, dunque, affermando che nel periodo ricompreso tra il 1998 e il 2005 le borse di studio non sarebbero state oggetto di adeguamento triennale, senza tuttavia chiarire nulla relativamente agli anni antecedenti al 1998. Ciò si pone, quindi, in evidente contrapposizione con i precedenti della Suprema Corte (Cass., 18 giugno 2015, n. 12624 e Cass., 29 ottobre 2012, n. 18562, in www.cortedicassazione.it; Cass., 17 giugno 2008, n. 16385, in *GC Mass.*, 2008, VI, 956), che hanno invece affermato il principio per cui, in base all'art. 7, comma 1, d.l. n. 384/1992, la rideterminazione triennale rimaneva bloccata sino al 31 dicembre 1993 e che, in mancanza di norme di proroga del blocco, quest'ultimo non poteva estendersi al periodo successivo. Un tale contrasto tra la pronuncia del 2018 e quelle del 2008, 2012 e 2015 è stato risolto dalla giurisprudenza successiva della Sezione Lavoro, che ha considerato la citata sentenza n. 4449/2018 come strumento di rivisitazione dei precedenti indirizzi, in grado appunto di ricomprendere il periodo successivo al 31 dicembre 1997. Cfr. Cass., 16 luglio 2020, n. 15226; Cass., 15 luglio 2020, n. 15101, entrambe in www.cortedicassazione.it.

²⁷ Trattasi di pronunce alquanto generiche e comunque prive di motivazioni esaustive, le quali però hanno conclusivamente confermato il congelamento della rideterminazione triennale delle borse di studio per tutti gli anni accademici ricompresi nel periodo tra il 1994 e il 2006. Così anche, *ex multis*: Cass., 11 gennaio 2024, n. 1230; Cass. civ., sez. III, 18 dicembre 2023, n. 35409; Cass. civ., sez. I, 13 dicembre 2022, n. 36427; Cass. civ., sez. VI, 16 ottobre 2019, n. 26240, reperibili in www.cortedicassazione.it.

²⁸ Cass., 8 settembre 2020, n. 18667, in www.cortedicassazione.it.

La *ratio* alla base delle svariate riforme succedutesi negli anni, infatti, si riassume nell'intento del legislatore di fissare l'importo della borsa di studio impedendo, al contempo, l'applicabilità di qualsiasi forma di indicizzazione, sia statica che dinamica. In un contesto storico contraddistinto da un deficit di risorse economiche e finanziarie, l'obiettivo è stato difatti quello di contenere la spesa pubblica impedendo, o quanto meno limitando, attraverso il blocco degli importi delle borse, la diminuzione graduale e progressiva del numero dei medici ammessi alle scuole di specializzazione²⁹.

Una seconda parte del corpo motivazionale della sentenza è dedicato, invece, all'esegesi della normativa di riferimento alla luce della qualificazione della relazione intercorrente tra Università e medici in formazione quale rapporto di diritto privato finalizzato alla formazione ed alla specializzazione dei giovani laureati in medicina e chirurgia.

A tal proposito, ai fini dell'indagine sul tenore dell'art. 1, comma 33, l. n. 549/1995, che ha per la prima volta ricompreso le borse di studio degli specializzandi medici tra i compensi e le indennità a cui viene negata la rivalutazione triennale, pare opportuno soffermarsi sul disposto di cui all'art. 7, comma 5, d.l. 384/1992. Al riguardo, si è osservato che, a prescindere dalla forma di adeguamento – statico o dinamico, automatico o non automatico –, l'intento del legislatore attraverso l'introduzione di tale previsione è evidentemente quello di inibire qualsiasi forma di incremento delle borse di studio nell'anno accademico 1993-1994³⁰. Giova rilevare, infatti, che la suddetta norma non riguarda esclusivamente la forma di rideterminazione basata sull'indicizzazione annuale, c.d. adeguamento dinamico³¹, ma contempla altresì ulteriori e diversi meccanismi, incluso quello statico triennale.

Nella pronuncia *de qua*, dunque, si è esclusa la condivisibilità dell'interpretazione restrittiva dell'art. 7, comma 5 elaborata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 432 del 1997. E, infatti, è lo stesso giudice delle leggi a ritenere che tale lettura³² parrebbe quella maggiormente in grado di sottrarre l'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992 da possibili contrasti con le norme costituzionali in quel determinato caso che gli era stato sottoposto, ma che comunque non doveva considerarsi l'unica interpretazione possibile. Alla luce di ciò, dunque, le sezioni unite hanno avallato gli indirizzi giurisprudenziali successivi alla sentenza della Cassazione, n. 4449/2018, che ha determinato un'inversione di tendenza estendendo

²⁹ Il diritto alla rideterminazione triennale delle borse di studio deve, pertanto, considerarsi congelato anche nel periodo successivo al 1992, e ciò in ragione della proroga del divieto di adeguamento nei trienni successivi. Cfr. Cass. civ., sez. VI, 20 maggio 2019, n. 13572 in www.cortedicassazione.it.

³⁰ Vedasi sul punto art. 7, comma 5, d.l. 384/1992, nella parte in cui specifica che le varie forme di indennità sono corrisposte «nell'anno 1993 nella stessa misura dell'anno 1992».

³¹ Vi sono state, infatti, talune sentenze della Corte Suprema che, riprendendo argomentazioni della Corte costituzionale (cfr. C. cost., 23 dicembre 1997, n. 432, *cit.*), hanno riconosciuto una portata assai limitata all'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992, ritenendo infatti che il blocco riguardasse la sola forma di adeguamento dinamico. Cfr. Cass., 18 giugno 2015, n. 12624, *cit.*; Cass., 29 ottobre 2012, n. 18562, *cit.*; Cass., 17 giugno 2008, n. 16385, *cit.*

³² In base all'indirizzo espresso da C. cost., 23 dicembre 1997, n. 432, *cit.*, si è ritenuto che il legislatore, con l'introduzione dell'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1997, abbia inteso negare i soli «aumenti automatici della retribuzione», e non anche quelli frutto di una negoziazione, come ad esempio l'adeguamento statico triennale delle borse di studio.

il campo di operatività del blocco pure all'adeguamento triennale, e dunque rigettando le precedenti pronunce che ritenevano congelata la sola indicizzazione annuale.

In ogni caso, analizzando più specificamente gli interventi normativi successivi, come l'art. 32, comma 12, l. n. 447/1997 e l'art. 36, l. n. 289/2002, emerge chiaramente la volontà del legislatore di fissare l'ammontare delle borse di studio nella misura fissata per l'anno 1992, escludendo in tal modo qualsiasi forma di adeguamento delle borse spettanti agli specializzandi per i seguenti anni.

E, infatti, nella parte conclusiva della sentenza in esame, si pone l'accento sul contenuto dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991 a norma del quale, a decorrere dal 1° gennaio 1992, l'entità delle borse di studio dei medici in formazione specialistica avrebbe dovuto essere rideterminata ogni triennio, stante l'apposito meccanismo di adeguamento il cui funzionamento è subordinato all'emissione di un provvedimento *ad hoc*, da parte del Ministero della Sanità in accordo con il Ministero dell'Università e della Ricerca e l'allora Ministero del Tesoro, e ciò in base al «miglioramento stipendiale tabellare minimo previsto dalla contrattazione relativa al personale medico dipendente del Servizio sanitario nazionale».

Tenuto conto della portata logico-testuale di tale norma, non essendo ammessi meri automatismi, è da escludersi il riconoscimento in capo ai medici specializzandi di un credito liquido ed esigibile immediatamente azionabile e ciò in quanto, come anzidetto, la rivalutazione delle relative borse di studio è condizionata dall'emanazione di un decreto da parte dei suindicati Ministeri. Orbene, poiché il primo triennio è scaduto in data 31 dicembre 1994, la prima rivalutazione avrebbe dovuto effettuarsi a partire dal 1° gennaio 1995, sempreché nel periodo precedente fosse intervenuto, attraverso apposite modificazioni della contrattazione collettiva relativa al personale medico dipendente del SSN, il suddetto miglioramento stipendiale tabellare minimo. In mancanza di tale presupposto, nel triennio dal 1994 al 1997, non si è potuto mettere in pratica il predetto meccanismo di adeguamento in favore dei medici frequentanti le scuole di specializzazione.

Occorre comunque rilevare che nel dicembre 1996 ha avuto luogo, per la prima volta dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 257/1991, il rinnovo del contratto collettivo nazionale del personale medico dipendente della dirigenza sanitaria pubblica³³ che, in base alla logica sottesa all'adeguamento previsto dall'art. 6, comma 1, tramite il miglioramento stipendiale avrebbe potuto portare alla rideterminazione degli importi delle borse dei medici in formazione specialistica già a partire dal successivo periodo accademico 1998-2000. Sennonché, con la l. n. 449/1997, è stata introdotta una previsione di blocco agli adeguamenti per tale lasso temporale, poi prorogata senza soluzione di continuità pure ai trienni successivi³⁴.

Da ultimo, in base alle considerazioni di cui *supra*, le sezioni unite hanno concluso affermando che, negli anni accademici tra il 1992-1993 ed il 2005-2006, l'importo delle borse di

³³ CCNL per l'Area della Dirigenza Medica e Veterinaria del Comparto Sanità 1994-1997.

³⁴ Vedasi sul punto art. 32, comma 12, l. 27 dicembre 1997, n. 449.

studio degli specializzandi medici non è soggetto ad alcun tipo di aggiornamento, né dinamico né statico, e ciò in virtù del blocco degli incrementi disposto dall'art. 7, comma 5, d.l. n. 384/1992, convertito in l. n. 438/1992, come interpretato dalle disposizioni normative sopra analizzate. Così, la Suprema corte ha cassato la decisione della Corte d'Appello di Catania, che aveva riconosciuto agli appellanti il diritto alla rivalutazione triennale, ritenendo la stessa in evidente contrasto con la giurisprudenza di legittimità e, di conseguenza, con il principio di diritto affermato nella sentenza *de qua*.

5. Osservazioni conclusive

La sentenza n. 20006 emessa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione lo scorso 19 luglio 2024 si configura quale intervento chiarificatore di estrema rilevanza in un contesto giuridico caratterizzato da incertezze interpretative e contrasti giurisprudenziali in materia di adeguamento delle borse di studio dei medici iscritti a corsi di specializzazione.

Dopo aver ribadito la natura privatistica del rapporto intercorrente tra le Università e gli specializzandi, escludendo peraltro l'applicabilità della disciplina del lavoro subordinato e parasubordinato, la decisione in esame ha affrontato in modo risolutivo il nodo esecutivo relativo al blocco della rideterminazione degli emolumenti spettanti a detti soggetti, confermando dunque l'inibizione degli adeguamenti per tutto il periodo ricompreso tra gli anni accademici 1991-1992 e 2005-2006.

Il consolidamento della giurisprudenza che ha esteso il blocco degli incrementi anche agli anni precedenti al 1998 fornisce, alla luce dei numerosi interventi normativi, una risposta coerente alla questione circa l'adeguamento delle retribuzioni degli specializzandi; adeguamento che, per ragioni di politica economica, è stato inibito per un determinato periodo di tempo senza che ciò possa, però, tradursi (almeno secondo la giurisprudenza) in una disparità di trattamento economico rispetto agli specializzandi iscritti agli anni precedenti al 1991 e quelli frequentanti i corsi a partire dall'anno accademico 2006-2007. In ogni caso, permane la consapevolezza che la complessa evoluzione normativa, fortemente condizionata dalle esigenze erariali, non abbia ancora fornito una soluzione soddisfacente in termini di giusta remunerazione nell'ambito di un rapporto di lavoro di fatto essenziale per il sistema sanitario pubblico, quale è quello dei medici in formazione specialistica.

