



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

RAFFAELE G. A. FRASCA

Presidente

EMILIO IANNELLO

Consigliere

LAURA I. E. GIRALDI

Consigliera

MARCO ROSSETTI

Consigliere

PAOLO SPAZIANI

Consigliere - Rel.

RESPONSABILITA'
CIVILE P.A. - Medici
specializzandi - Corso d
formazione specifica in
medicina generale.

Ud. 17/03/2025 CC

Cron.

R.G.N. 05217/2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 05217/2024 R.G.,

proposto da

██████████ rappresentata e difesa dall'Avv. ██████████,

in virtù di procura in calce al ricorso; con domiciliazione digitale *ex lege*;

-ricorrente-

nei confronti di

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in Persona del Presidente *pro tempore*; rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato; con domiciliazione digitale *ex lege*;

-resistente-

per la cassazione della sentenza n. 5180/2023 della CORTE d'APPELLO di ROMA, depositata il 18 luglio 2023;



udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 17 marzo 2026 dal Consigliere Paolo Spaziani.

FATTI DI CAUSA

1. Con citazione del 10 gennaio 2019, [REDACTED] insieme ad altri medici, convenne in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, la Presidenza del Consiglio di Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, deducendo che:

- aveva frequentato il corso di formazione specifica in medicina generale, negli anni 1994-1996;

- in base all'art. 3 del d.l. n. 325/1994 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 467/1994), aveva percepito una borsa di studio pari a quella prevista dal d.lgs. n. 257 del 1991 (attuativo delle direttive nn. 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE, e riguardante la formazione dei medici specialisti e i corsi per il conseguimento dei relativi diplomi), però soggetta alle imposte IRPEF e IRAP e con il carico delle spese necessarie per la copertura assicurativa;

la normativa comunitaria era stata applicata in modo discriminatorio, poiché con i DPCM del 3 marzo, del 6 luglio e del 2 novembre 2007 era stata garantita una adeguata remunerazione solo agli altri medici specialisti, non ostante le caratteristiche del tutto analoghe dei corsi frequentati e sebbene la Direttiva 93/16/CEE (in cui erano state trasfuse le precedenti direttive nn. 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE) avesse "incorporato" anche la Direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale.

Sulla base di queste deduzioni – ed assumendo che, pertanto, lo Stato avrebbe dovuto emanare decreti analoghi a quelli sopra citati anche per coloro che avevano frequentato il corso di formazione specifica in medicina generale – la ricorrente, insieme agli altri attori, domandò la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al



pagamento dell'adeguata remunerazione, da calcolarsi sulla base della differenza tra quanto percepito e quanto previsto dagli artt. 37 e 39 del d.lgs. n. 368/1999 per gli altri medici specialisti e con riconoscimento, in ogni caso, dell'incremento per l'indicizzazione al tasso annuale di inflazione e per la rideterminazione triennale, come previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 257/1991, richiamato dall'art.3 del d.l. n.325/1994.

Si costituì la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, in via preliminare di merito, eccepì la prescrizione del diritto azionato dagli attori e, con riguardo al merito in senso proprio, invocò il rigetto della domanda.

Il Tribunale di Roma, con sentenza n.8153/2021, rigettò la domanda, ritenendo comunque prescritto il diritto.

2. Avverso questa decisione [REDACTED] propose appello, che la Corte territoriale di Roma, con sentenza 18 luglio 2023, n. 5180, ha rigettato, sulla base dei seguenti rilievi:

I- nelle Direttive nn. 75/362/CEE, 75/363/CEE, 82/76/CEE non vi era «alcuna equiparazione tra il corso di formazione specifica in medicina generale e i corsi di specializzazione nelle varie discipline mediche» e la stessa Direttiva 93/16/CEE aveva tenuto distinto il predetto corso di formazione dai corsi di specializzazione, disciplinandolo in un apposito titolo (il Titolo IV) e senza fissare «*criteri certi di determinazione della remunerazione da considerarsi adeguata*»; né assumeva rilievo la circostanza che il d.lgs. n.368/1999 avesse introdotto una tale disciplina per i medici specializzandi, essendo questa il risultato di una scelta discrezionale del legislatore nazionale non vincolata né condizionata ad obblighi di adeguamento alla normativa comunitaria;



II- la specifica pretesa alla rivalutazione annuale e alla rideterminazione triennale delle somme percepite in ragione del richiamo effettuato dall'art. 3 del d.l. n. 325/1994 all'art.6 d.lgs. n. 257/1991, non era fondata, stante il «*blocco dell'indicizzazione*» e il conseguente «*divieto di periodico aggiornamento al tasso di inflazione delle borse di studio dei medici specializzandi*» previsti dalla legislazione speciale succedutasi a far tempo dal 1992;

III- in ogni caso, andava condivisa la statuizione del Tribunale circa l'avvenuta prescrizione del diritto, soggetto a termine di prescrizione di durata decennale quale diritto di natura indennitaria avente titolo nella responsabilità per inadempimento dell'obbligazione "ex lege" dello Stato, per la (dedotta) omessa attuazione della normativa comunitaria; poiché, alla stregua delle allegazioni dell'attrice, tale normativa sarebbe stata definitivamente attuata con i DPCM del 2007, escludendo in modo discriminatorio i medici che avevano frequentato il corso di formazione specifica in medicina generale, la prescrizione del vantato diritto risarcitorio sarebbe iniziata a decorrere dal 2 novembre 2007, giorno dell'emissione dell'ultimo dei decreti surrichiamati, dovendosi fissare a tale data l'acquisizione, da parte dei danneggiati, della «*ragionevole certezza che lo Stato non avrebbe più emanato altri atti di adempimento alla normativa europea*».

3. Per la cassazione della sentenza della Corte capitolina ricorre [REDACTED] sulla base di quattro motivi.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato atto di costituzione, in funzione della partecipazione all'eventuale udienza di discussione.

La trattazione del ricorso è stata peraltro fissata in adunanza camerale ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ..



Il pubblico ministero non ha presentato conclusioni scritte.

La ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.1. Con il primo motivo viene denunciata *"Violazione art. 360 n. 3 cpc in relazione art. 2935 c.c. ed alle norme relative al decorso del termine di prescrizione, in quanto non si è formata la certezza del diritto necessaria perché possa decorrere il termine di prescrizione e l'inadempimento statutale perpetua obbligo risarcitorio "de die in diem" (Cassazione n. 17868/2011) – Natura permanente dell'illecito – Violazione art. 288 TFUE"*.

La sentenza d'appello è censurata nella parte in cui ha confermato la statuizione del Tribunale circa la maturazione della prescrizione del diritto azionato.

1.2. Con il secondo motivo viene denunciata *"Violazione art. 360 n. 3 cpc in relazione artt. 2909 e 2938 c.c. - Formazione del giudicato implicito sulla pronuncia di prescrizione – Omessa proposizione appello incidentale condizionato – Omissione sentenza impugnata"*.

La sentenza d'appello è censurata per avere pronunciato sulla prescrizione, sebbene quella di primo grado non fosse stata oggetto di appello incidentale sul punto da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con conseguente formazione del giudicato implicito.

1.3. Con il terzo motivo viene denunciata *"Violazione art. 360 n. 3 cpc in relazione art.189 – terzo comma Trattato CEE - Mancata attuazione del primato del diritto comunitario e della giurisprudenza comunitaria in materia"*.

La ricorrente, riproponendo le deduzioni in diritto formulate dinanzi ai giudici di merito, censura la sentenza impugnata per avere reputato infondata la propria pretesa risarcitoria commisurata all'adeguata remunerazione spettante in base al diritto comunitario; evidenzia, al



riguardo, che la Direttiva n. 93/16/CEE aveva "incorporato" anche la Direttiva 86/457/CEE relativa alla formazione specifica in medicina generale, la quale, «*su scala europea*», rappresenterebbe una formazione specialistica equiparata alle altre scuole di specializzazione; conclude che, pertanto, il d.lgs. n. 368/1999 avrebbe recepito in maniera incompleta la normativa comunitaria, consentendo il raggiungimento del risultato da questa previsto (la garanzia di una "adeguata remunerazione") agli altri medici specialisti ma non ai medici titolari di formazione specifica in medicina generale.

1.4. Con il quarto motivo viene denunciata "*Violazione art. 360 n. 3 cpc in relazione alle Direttive CEE 93/16 - Formazione del medico in medicina generale analoga ai corsi di specializzazione, cui applicare le direttive e la giurisprudenza in materia della CGE – Violazione del principio dell'adequata remunerazione – Quantificazione*".

La ricorrente ribadisce che sebbene, nelle direttive europee, «*il corso di medicina generale [fosse] stato equiparato, di fatto, in tutto e per tutto, a quelli di specializzazione universitaria*», tuttavia nei confronti di coloro che, come lei, avevano frequentato tale corso tra il 1994 e il 1996 (e, più in generale, prima dell'emanazione del d.lgs. 368/1999), non era stato riconosciuto il trattamento riservato agli altri specializzandi, restando anzi assoggettate, le indennità corrisposte, alle ritenute fiscali e facendosi gravare sui medici i costi della copertura assicurativa; si sarebbe dunque verificata una «*evidente*» disparità di trattamento, per avere il legislatore statuale indebitamente escluso i medici titolari di formazione specifica in medicina generale dal trattamento remunerativo attribuito agli altri specialisti e per avere quindi ommesso di attuare i precetti comunitari in loro confronto; il giudice del merito avrebbe quindi dovuto riconoscere la sussistenza dell'invocato diritto risarcitorio, da commisurarsi all'adequata



remunerazione computata in base ai criteri di cui agli artt. 37-39 del d.lgs. n.368/1999 e ai DPCM del 2007, con il diritto alla restituzione delle trattenute IRPEF e IRAP e degli oneri assicurativi; in subordine, avrebbe comunque dovuto essere riconosciuto il diritto all'indennizzo calcolato alla stregua dei criteri di cui alla legge n.370/1999.

2. Il ricorso è complessivamente infondato.

2.1. Premessa la manifesta inammissibilità del secondo motivo – dal momento che il Tribunale aveva accolto (non già rigettato) l'eccezione di prescrizione, sicché non vi era nessun onere, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di impugnare con appello incidentale una statuizione che la vedeva vittoriosa e non soccombente – il terzo e il quarto motivo, da esaminarsi congiuntamente per ragioni di connessione, sono manifestamente infondati e, per effetto del loro rigetto, resta assorbito il primo.

2.2. In sintesi, il fondamento della pretesa della ricorrente si compendia nell'argomentazione per cui, pur nella sua peculiare identità, il corso di formazione specifica in medicina generale sarebbe, per l'ordinamento europeo, totalmente equiparato ai corsi di universitari nelle diverse branche di medicina specialistica, ciò che sarebbe dimostrato dalla circostanza che la Direttiva 93/16/CEE (in cui sono state trasfuse le Direttive 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE sui medici specializzandi) avrebbe "incorporato" anche la Direttiva 86/457/CEE sulla formazione specifica in medicina generale; ne discenderebbe, da un lato, il rilievo della violazione, da parte dello Stato, dell'obbligo di trasporre in modo uniforme il diritto comunitario, estendendo le previsioni di cui al d.lgs. n. 368/1999 e dei successivi DPM di attuazione anche ai medici titolari di formazione specifica in medicina generale; dall'altro lato, il rilievo del diritto di costoro di avere



una “adeguata remunerazione” commisurata alle previsioni del detto decreto legislativo e delle successive fonti regolamentari di attuazione.

2.3. Come si è detto, la pretesa è manifestamente infondata *in iure*.

Questa Corte ha già osservato (v. Cass. 8/07/2024, n. 18588) che la materia della formazione in medicina generale è regolata – secondo la previsione dell’art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212, e a differenza di quanto avviene per i corsi di specializzazione riconosciuti nelle citate direttive europee 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE – dal decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, che contiene una regolazione ben diversa da quella del coevo decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257.

E che la posizione dei medici titolari di corsi di formazione in medicina generale sia diversa è confermato non solo dalla strutturazione del relativo corso (quale emerge dal citato d.lgs. n. 256 del 1991) in modo del tutto differente, ma anche dalla disciplina contenuta nel successivo decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368. Quest’ultimo, infatti, ha regolato la materia della formazione specifica in medicina generale nel Titolo quarto (artt. 21-32), mentre gli altri corsi di specializzazione sono regolati nel Titolo quinto (artt. 34 e ss.). Tale diversità si traduce nell’evidente impossibilità di fare una comparazione tra le due situazioni e di ritenere estensibile la disciplina prevista per gli specializzandi ai medici di medicina generale.

Il principio di diritto che si deve affermare è il seguente: <<Non è fondata l’idea che, pur nella sua peculiare identità, il corso di formazione specifica in medicina generale, per l’ordinamento europeo sarebbe stato totalmente equiparato ai corsi di universitari nelle diverse branche di medicina specialistica, in quanto la Direttiva 93/16/CEE (in cui sono state trasfuse le Direttive 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE sui medici specializzandi) avrebbe



“incorporato” anche la Direttiva 86/457/CEE sulla formazione specifica in medicina generale, donde lo Stato avrebbe violato l’obbligo di trasporre in modo uniforme il diritto comunitario, non estendendo le previsioni di cui al d.lgs. n. 368/1999 e dei successivi DPM di attuazione anche ai medici titolari di formazione specifica in medicina generale. Invero: a) la materia della formazione in medicina generale è stata regolata – secondo la previsione dell’art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212, e a differenza di quanto avvenne per i corsi di specializzazione riconosciuti nelle direttive europee 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE – dal decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, che contiene una regolazione ben diversa da quella del coevo decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257 ed era espressione dell’adempimento di un obbligo comunitario specifico, diverso da quello delle direttive relative ai medici specializzandi; b) l’oggettiva diversità e peculiarità della posizione dei medici titolari di corsi di formazione in medicina generale è confermata non solo dalla strutturazione del relativo corso (quale emerge dal citato d.lgs. n. 256 del 1991) in modo del tutto differente, ma anche dalla stessa disciplina contenuta nel successivo decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, posto che quest’ultimo, infatti, ha regolato la materia della formazione specifica in medicina generale nel Titolo quarto (artt. 21-32), mentre gli altri corsi di specializzazione sono regolati nel Titolo quinto (artt. 34 e ss.), di modo che tale diversità si traduce nell’evidente impossibilità di fare una comparazione tra le due situazioni e di ritenere estensibile la disciplina prevista per gli specializzandi ai medici di medicina generale.

Si aggiunge che del tutto priva di fondamento è la prospettazione secondo cui, nonostante che la direttiva la Direttiva n. 86/457/CEE fosse ben successiva a quelle relative ai medici specializzandi, alle quali lo Stato Italiano dette tardiva attuazione con il d.lgs. n. 257 del 1991,



ed ancorché lo Stato alle sue prescrizioni avesse dato attuazione con il d.lgs. n. 256 del 1991, recante chiaramente una disciplina che attuava appunto le diverse prescrizioni comunitarie della detta specifica direttiva, l'intervento della successiva direttiva europea 93/16/CEE, per il fatto che riguardò sia i medici specializzandi che la medicina legale, avrebbe avuto l'effetto di determinare un obbligo comunitario di eguale trattamento.

Si osserva che, secondo consolidata giurisprudenza di questa Corte, la direttiva n. 93/16, recepita in Italia con il d.lgs. n. 368 del 1999, rappresentò soltanto un testo meramente compilativo, di coordinamento e aggiornamento delle precedenti disposizioni comunitarie già vigenti (*ex multis*, Cass. n. 8503 del 2020) e, quindi, privo di carattere innovativo, sicché l'essere stati ricondotti i corsi di specializzazione e quello di medicina legale nella suddetta direttiva unitaria nessuna incidenza equiparativa poté avere e poté imporre *quoad* remunerazione allo Stato per una sorta di osmosi in proposito fra le due fattispecie.

2.4. Giova, peraltro, rilevare *ad abundantiam*, che quand'anche si ritenesse questa estensione possibile, l'invocata applicabilità delle previsioni di cui agli artt. 37-39 del d.lgs. n. 368/1999 resterebbe comunque esclusa, nella fattispecie, *ratione temporis*.

Ben vero, infatti, anche con riguardo ai medici specialisti, direttamente soggetti a tale disciplina, questa Corte ha chiarito che il meccanismo retributivo previsto dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 – il quale aveva 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 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.*) – è divenuto operativo solo a decorrere dall'anno accademico 2006-2007 (art. 46, comma 2, d.lgs. *cit.*, nel testo risultante dalle modifiche introdotte prima dall'art. 8 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, e poi dall'art. 1, comma 300, della legge n. 266 del 2005); mentre le disposizioni del d.lgs. n. 257 del 1991 sono rimaste applicabili fino all'anno accademico 2005-2006.

Il trattamento economico spettante ai medici specializzandi in base al contratto di formazione specialistica è stato poi in concreto fissato con i D.P.C.M. 7 marzo, 6 luglio e 2 novembre 2007, ma questo trattamento economico non è applicabile ai medici che avevano frequentato i corsi di specializzazione negli anni precedenti, rimasti soggetti al trattamento previsto dall'art.6 del d.lgs. n. 257/1991, senza che da ciò possano essere tratte implicazioni circa eventuali violazioni del diritto comunitario con riferimento all'obbligo di garantire ai medici specializzandi una retribuzione adeguata (cf., *ex multis*, Cass. 14/03/2018, n. 6355; Cass. 28/06/2018, n. 17051; Cass. 27/02/2019, n. 5698; Cass. 15/10/2019, n. 26074; Cass. 28/02/2020, n. 5455; Cass. 06/03/2020, n. 8503; Cass. 12/11/2020, n. 25463; Cass. 02/01/2021, n. 1114; Cass. 17/11/2021, n. 34882; Cass. 16/09/2022, n. 27287; Cass. 05/12/2022, n.35623).

Pertanto, la pretesa della ricorrente di fruire, a causa della frequentazione del corso di formazione in medicina generale negli anni 1994-1996, di un incremento della remunerazione sulla base della differenza tra quanto percepito e quanto previsto dagli artt. 37 e 39 del d.lgs. n. 368/1999 per gli altri medici specialisti, è manifestamente



infondata, sia in ragione della diversa disciplina positiva delle due situazioni, sia del rilievo che, pur ammettendo una estensione ai medici di medicina generale della disciplina prevista per i medici specialisti con i DPCM del 2007 (attuativi delle disposizioni di cui al Titolo quinto del d.lgs. n.368/1999), questa resterebbe comunque inapplicabile alla ricorrente *ratione temporis*, avendo essa frequentato il corso di formazione tra il 1994 e il 1996.

2.5. Del tutto inammissibile – e persino incomprensibile per essere in contraddizione con le deduzioni originarie della ricorrente – è, poi, la censura con cui si recrimina per il mancato riconoscimento del trattamento previsto dall’art.11 della legge n.370/1999, invocato in via subordinata.

Ciò, in quanto la ricorrente aveva originariamente dedotto di aver percepito una borsa di studio pari a quella prevista per gli specializzandi dall’art.6 del d.lgs. n.257/1991, in quanto richiamato dall’art.3 del d.l. n. 325/1994, sebbene non indicizzata e soggetta alle trattenute fiscali.

Ella pertanto, in perfetta conformità ai medici specializzandi che hanno frequentato i corsi di specializzazione negli stessi anni, avrebbe avuto un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dall’art.11 della legge n.370/1999 e riservato ai medici specialisti immatricolatisi tra il 1983 e il 1991.

2.6. Quanto infine, all’invocato diritto all’indicizzazione annuale e alla rideterminazione triennale, il giudizio sulla sua insussistenza in capo ai medici specialisti è stato reiteratamente espresso da questa Corte, sulla base di un orientamento progressivamente consolidatosi, ribadito da una recente pronuncia delle Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 19/07/2024, n. 20006), sicché esso non spetterebbe alla ricorrente, quale titolare di formazione in medicina generale sulla base di un corso frequentato tra il 1994 e il 1996, neppure se si accedesse alla tesi circa



l'applicabilità ai medici di medicina generale della disciplina interna di attuazione della normativa comunitaria espressamente riservata ai medici specialisti.

Al riguardo, è stato 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 ad indicizzazione né all'adeguamento triennale previsto dall'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 257/1991, in quanto l'art. 32, comma 12, della legge n. 449/1997, con disposizione confermata dall'art. 36, comma 1, della legge n. 289/2002, 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. 27/07/2017, n. 18670; Cass. 23/02/2018, n. 4449; Cass. 20/05/2019, n. 13572; Cass. 21/01/2021, n. 1114; Cass. 26/07/2022, n. 23349 e Cass. 16/09/2022, n. 27287).

I meccanismi di adeguamento originariamente previsti (dunque, non solo l'indicizzazione automatica annuale, ma anche la rivalutazione triennale da disporsi con decreto ministeriale) sono stati, inoltre, congelati anche nel periodo precedente al 31 dicembre 1997.

Le numerose disposizioni legislative succedutesi nel tempo (d.l. n. 384 del 1992, art. 7, comma 5, convertito nella l. n. 438 del 1992; l. n. 537 del 1993, art. 3, comma 36; l. n. 549 del 1995, art. 1, comma 33; l. n. 662 del 1996, art. 1, comma 66; l. n. 449 del 1997, art. 32, comma 12; l. n. 488 del 1999, art. 22; l. n. 289 del 2002, art. 36; tale ultima norma è stata poi prorogata, per il triennio 2006-2008, dalla l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 212; l'art. 41, comma 7, d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha poi disposto che «le disposizioni della l. n. 289 del 2002, art. 36, così come interpretate dalla l. n. 350 del 2003, art.



3, comma 73, sono prorogate per gli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013») danno contezza dell'intento del legislatore di congelare al livello del 1992 l'importo delle singole borse di studio e correlativamente di disporre analoghi blocchi sugli aggregati economici destinati al loro finanziamento, al fine di evitare nell'attuale contesto storico, caratterizzato da una ormai cronica carenza di risorse finanziarie, la riduzione progressiva del numero dei soggetti ammessi alla frequenza dei corsi, con correlato danno sociale (Cass., Sez. 6-3, n. 13572 del 20/05/2019; Cass. Sez. 3, n. 8378 del 29/04/2020; Sez. 3, n. 17995 del 28/08/2020; Sez. 6 - 3, n. 18106 del 31/08/2020; Sez. 6 - 3, n. 29124 del 18/12/2020; Sez. L, n. 9104 del 01/04/2021; Sez. 6 - 3, n. 27263 del 07/10/2021; Sez. 6 - L, n. 1287 del 17/01/2022; Sez. 6 - 1, n. 1821 del 20/01/2022; Sez. 3, nn. 9219-9220 del 22/03/2022; Sez. 3, n. 15139 del 12/05/2022; Sez. 3, n. 29311 del 07/10/2022; Sez. 6 - 3, nn. 30506-30507 del 18/10/2022; Sez. 3, n. 3234 del 02/02/2023; Sez. 3, n. 12702 del 10/05/2023; Sez. 3, n. 3867 e n. 4082 del 08/08/2023; Sez. 3, n. 16078 del 07/06/2023; Sez. 3, n. 16365 del 08/06/2023; Sez. 3, n. 20043 del 13/07/2023; Sez. 3, n. 20692 del 17/07/2023; Sez. 1, nn. 28430, 28441, 28456, 28466 e 28496 del 12/10/2023; Sez. 1, nn. 28539, 28552, 28555 e 28565 del 13/10/2023; Sez. 3, n. 36591 del 30/12/2023; Sez. 3, nn. 3411, 3431 del 06/02/2024; Sez. 3, nn. 3546, 3555 del 07/02/2024; Sez. 3, n. 10023 del 12/04/2024; Sez. 3, n. 10628 del 19/04/2024).

È stato anche osservato come, rispetto alla questione dell'adeguamento agganciato all'evolversi della contrattazione collettiva, l'art. 32, comma 12, legge n. 449/1997 abbia stabilito che «a partire dal 1998 resta consolidata in lire 315 miliardi la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento delle borse di studio per la formazione dei medici specialisti di cui al decreto



legislativo 8 agosto 1991, n. 257; conseguentemente, non si applicano per il triennio 1998-2000 gli aggiornamenti di cui all'articolo 6, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 257 del 1991», con dato letterale inevitabilmente destinato a riguardare entrambi gli aggiornamenti di cui alla disposizione interessata e dunque non solo la riparametrizzazione ai nuovi valori della contrattazione collettiva, ma anche l'indicizzazione. Infatti, il dato letterale dell'art. 32 evidenzia che il legislatore ha inteso riferirsi all'intero corpus normativo contenuto nell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257/1991, e, dunque, sia all'incremento annuale del tasso programmato d'inflazione, sia alla rideterminazione triennale (Cass.n.36591/2023, *cit.*).

D'altra parte, la tesi della reviviscenza degli aggiornamenti previsti dall'art. 6 d.lgs. n. 257/1991 non può essere avallata, oltre che alla luce delle successive disposizioni già sopra ricordate, anche per una ragione intrinseca alla disposizione che quella norma aveva abrogato. Occorre, infatti, considerare che l'art. 6 del d.lgs. n. 257/1991 è stato abrogato dalla legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266, la quale ne ha fatto salva la vigenza fino all'anno accademico 2005- 2006 (art. 46, comma 2, ultimo inciso, d. lgs. 17 agosto 1999, n. 368, come sostituito dal comma 300 dell'art. 1 legge n. 266 del 2005). Questa disposta vigenza a termine non poteva comportare l'adeguamento triennale per l'anno accademico 2005-2006, come effetto della permanenza dell'art. 6 del d.lgs. n. 257 del 1991, giacché il presupposto del triennio non si poteva verificare, atteso che lo stesso art. 6 veniva meno prima del triennio giustificativo dell'adeguamento (Cass. 07/10/2022, n. 29311; Cass. 08/06/2023, n. 16365; Cass. m.36891/2023, *cit.*).

Il blocco di tale incremento – si è sottolineato – non può dirsi irragionevole, iscrivendosi in una manovra di politica economica riguardante la generalità degli emolumenti retributivi in senso lato



erogati dallo Stato (Cass., Sez. Un., 16/12/2008, n. 29345; Cass. 15/06/2016, n. 12346; Cass. 23/02/2018, n. 4449, Cass. 19/10/2020, n. 22633, Cass. 01/04/2021, n. 9104; Cass. 22/03/2022, n. 9215); né le norme richiamate, come sopra interpretate – è stato pure puntualizzato –, risultano incompatibili con il dettato costituzionale e con il diritto dell'Unione Europea, dovendosi escludere qualsiasi dubbio di incostituzionalità e dovendosi ritenere inutile una remissione degli atti alla Corte di giustizia (cfr. Cass. nn. 31922, 17051 e 15520 del 2018).

L'orientamento circa l'avvenuto congelamento (sin dal 1992) di entrambi i meccanismi di adeguamento previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 257/1991 è stato infine ribadito dalle Sezioni Unite con la citata sentenza n.20006 del 2024 , la quale ha affermato il principio di diritto secondo cui *«l'importo delle borse di studio dei medici specializzandi iscritti ai corsi di specializzazione negli anni accademici compresi tra il 1992/1993 e il 2005/2006 non è soggetto, né ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita, né all'adeguamento triennale previsto dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 257 del 1991; ciò per effetto del blocco di tali aggiornamenti previsto, con effetti convergenti e senza soluzione di continuità, dall'art. 7, comma 5, d.l. n. 384 del 1992, convertito nella l. n. 438 del 1992, come interpretato dall'art. 1, comma 33, l. n. 549 del 1995; dall'art. 3, comma 36, l. n. 537 del 1993; dall'art. 1, comma 66, l. n. 662 del 1996; dall'art. 32, comma 12, l. n. 449 del 1997; dall'art. 22 l. n. 488 del 1999; dall'art. 36 l. n. 289 del 2002»* (Cass., Sez. Un., 19/07/2024, n. 20006).

A tale orientamento, già consolidatosi nella giurisprudenza delle sezioni semplici e autorevolmente riaffermato dalle Sezioni Unite, il Collegio dovrebbe dare doverosa e convinta continuità, ove



naturalmente non fosse già assorbente la *ratio decidendi* enunciata sopra al paragrafo 2.3.

3. In definitiva, il ricorso proposto da [REDACTED] va rigettato.

Alla stregua di quanto osservato nel paragrafo 2.3., deve, al riguardo, enunciarsi il seguente principio di diritto:

"La posizione dei medici che hanno ottenuto la formazione specifica in medicina generale è disciplinata – secondo la previsione dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212 – dal decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256, che contiene una disciplina distinta da quella che il coevo decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, ha riservato ai medici che titolari delle specializzazioni riconosciute nelle direttive europee 75/362/CEE, 75/363/CEE e 82/76/CEE e, in coerenza con la diversa strutturazione dei relativi corsi, il successivo decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 ne ha tracciato la disciplina nel Titolo IV (artt. 21-32), riservando ai corsi di specializzazione quella contenuta nel Titolo V (artt. 34 e ss.). Non è possibile sostenere che l'unificazione in un testo unico comunitario delle direttive 75/362/CEE e 75/363/CEE, relative ai medici specializzandi, e della direttiva 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, operata dalla successiva direttiva 93/16/CEE del 5 aprile 1993 ed attuata dal legislatore italiano con il detto d.lgs. n. 368 del 1999, avesse determinato un obbligo del detto legislatore di realizzare una equiparazione tra le due diverse, giacché la direttiva del 1999 aveva solo carattere compilativo, di coordinamento e aggiornamento delle precedenti disposizioni comunitarie già vigenti. Ne consegue che difettando l'equiparazione tra le due situazioni, non è possibile ritenere estensibile la disciplina prevista per gli specializzandi ai medici di medicina generale, sicché deve escludersi che lo Stato italiano, omettendo di estendere le previsioni di cui al Titolo IV del d.lgs. n. 368 del 1999 e dei successivi



DPCM di attuazione ai titolari di formazione specifica in medicina generale, abbia violato l'obbligo di trasporre in modo uniforme il diritto comunitario".

4. Non vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio di legittimità, atteso che la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha svolto difese in questa sede.

5. Sussistono, invece, i presupposti processuali di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, per il versamento, da parte della ricorrente, 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.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile della Corte di cassazione, in data 17 marzo 2026.

Il Presidente

Raffaele Gaetano Antonio FRASCA

