

15847/09



ESSETE REGISTRAZIONE - ESSETE RAI - ESSETE DOTTI

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

ASL -
IMPIEGO
PUBBLICO
PRIVATIZ -
RAPPORTI
PARASUBORDINATI
-
GIURISDIZIONE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE	- Primo Presidente -	
Dott. SALVATORE SENESE	- Presidente di Sezione -	R.G.N. 19089/2007
Dott. ANTONINO RIEFANTE	- Presidente di Sezione -	R.G.N. 22529/2007
Dott. GUIDO VIDIRI	- Rel. Consigliere -	Cron. 15847
Dott. MASSIMO ODDO	- Consigliere -	Rep.
Dott. GIOVANNI SETTIMI	- Consigliere -	Ud. 09/06/2009
Dott. FRANCESCO FELICETTI	- Consigliere -	PU
Dott. ANTONIO SEGRETO	- Consigliere -	
Dott. SALVATORE SALVAGO	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 19089-2007 proposto da:

AZIENDA UNITA' SANITARIA LOCALE DI CHIETI (01705480695),
in persona del Direttore Generale pro-tempore, GESTIONE
LIQUIDATORIA DELLA SOPPRESSA USL DI CHIETI, in persona
del Commissario liquidatore pro-tempore, elettivamente
domiciliati in ROMA, VIA UMBERTO BOCCIONI 4, presso lo
studio dell'avvocato MIHELI STEFANO, rappresentati e
difesi dall'avvocato CIANCI BELLARMINO, per procura in

2009

663

calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

DE NICOLA FRANCA, COSIMO LEO;

- intimati -

sul ricorso 22529-2007 proposto da:

DE NICOLA FRANCA (DNCFNC60H69L194K), LEO COSIMO,
clottivamente domiciliati in ROMA, VIA CARLO POMA 2,
presso lo studio dell'avvocato ASSENNATO G. SANTE, che
li rappresenta e difende unitamente all'avvocato DE
CESARE VALTER, per procura a margine del controricorso e
ricorso incidentale;

- ricorrenti e ricorrenti incidentali -

contro

AZIENDA UNITA' SANITARIA LOCALE DI CHIETI, GESTIONE
LIQUIDATORIA DELLA SOPPRESSA USL DI CHIETI;

- intimati -

avverso le sentenze definitiva n. 569/2006 depositata il
21/08/2006 e non definitiva 349/02 depositata il
11/04/2002 entrambe del Tribunale di Chieti;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 09/06/2009 dal Cons. Dott. GUIDO VIDIRI;

udito l'Avvocato G. Sante ASSENNATO;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.
DOMENICO IANNELLI, che ha concluso per l'accoglimento
del primo motivo del ricorso principale (AGA), assorbiti
gli altri motivi ed il ricorso incidentale condizionato.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso del 15 gennaio 1994 Franca De Nicola e Leo Cosimo proponevano appello davanti al Tribunale di Chieti con il quale era stato rigettato il ricorso avanzato dagli stessi per ottenere il riconoscimento, ai sensi del d.p.r. n. 886 del 1984 e dell'art. 48 della legge n. 833 del 1978 della conferma a tempo indeterminato degli incarichi di medicina dei servizi. Lamentavano al riguardo che il primo giudice aveva errato nel ritenere che la domanda non potesse essere riconosciuta per contrasto con l'art. 9 della legge regionale dell'Abruzzo n. 32 del 1981 perché analoga richiesta del Paolini, ricorrente in primo grado con essi medici, era stata invece accolta in sede amministrativa. In buona sostanza le funzioni di medicina fiscale, che non consentivano a parere del primo giudice la trasformazione a tempo indeterminato del loro rapporto convenzionale, non erano riconducibili a quelle di medicina di servizi che essi avevano svolto, e che quindi non sussisteva l'ipotizzato contrasto tra l'accordo collettivo nazionale di cui al d.p.r. n. 504 del 1987 e la legislazione nazionale e regionale.

Dopo la costituzione della USL di Chieti, che in via pregiudiziale eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e nel merito l'infondatezza della domanda avversa, il Tribunale di Chieti con sentenza non definitiva del 18 aprile 2008 affermava la giurisdizione del giudice ordinario, riconoscendo la natura privatistica dei rapporti intercorrenti tra le USL ed i medici convenzionati; riconosceva nel merito a favore di Franca De Nicola e del Leo Cosimo il diritto alla prosecuzione del rapporto di medicina dei servizi a cui erano preposti dalla data del 3 marzo 1987, fatto salvo il diritto degli aumenti di orario di servizio come per legge, con decorrenza ordinaria; disponeva il prosieguo della causa come da separata ordinanza per la determinazione del *quantum*.

Con sentenza definitiva del 21 agosto 2006 il Tribunale condannava l'ASL di Chieti al pagamento a favore dei medici delle somme, che venivano liquidate in euro 129.143,84 per Franca De Nicola ed in euro 100.534,28 per Leo Cosimo, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali sulle somme via via rivalutate dal dicembre 2004 al saldo.

Avverso tale decisione l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Chieti e la Gestione Liquidatoria della soppressa ULS 4 di Chieti, in persona dello

Giuseppe I. I. I.

stesso Direttore Generale nella veste di Commissario Liquidatore, propongono ricorso per cassazione affidato a quattro motivi.

Resistono controricorso Franca De Nicola e Leo Cosimo, che spiegano anche ricorso incidentale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Ai sensi dell'art. 335 c.p.c. il ricorso principale e quello incidentale vanno riuniti perché proposti ambedue contro la medesima decisione.

2. Con il primo motivo i ricorrenti principali deducono difetto di giurisdizione del giudice ordinario in riferimento all'art. 360, comma 1, c.p.c. Assumono infatti che il provvedimento di conferma presuppone l'espletamento di un procedimento caratterizzato dall'esercizio di un marcato potere discrezionale "valutativo" da parte della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali anche per quanto riguarda eventuali incompatibilità, a fronte dei quali la posizione degli interessati deve qualificarsi di interesse legittimo.

2.1. Il motivo è infondato e, pertanto, va rigettato.

Questa Corte a Sezioni Unite ha statuito che la natura privatistica dei rapporti di lavoro parasubordinati intercorrenti tra le U.S.L. ed i medici convenzionati esterni comporta la assoggettabilità alla giurisdizione ordinaria delle relative controversie, anche se attinenti alla cessazione del rapporto ed alla possibilità di trasformazione di un rapporto a termine in un rapporto a tempo indeterminato (cfr. in tali termini: Cass., Sez. Un., 28 agosto 1998 n. 8542). E nella stessa ottica è stato affermato – in una fattispecie analoga a quella scrutinata – che, nonostante la natura indubbiamente privatistica del rapporto (di parasubordinazione) dei medici convenzionati, la materia in esame è contrassegnata da finalità eminentemente pubbliche e sociali del servizio sanitario nazionale, di un servizio cioè di primissima importanza per la collettività. Finalità queste che hanno indotto il legislatore a prevedere sistemi di regolamentazione pattizia collettiva di carattere rigidamente uniforme sul piano nazionale, ed a disciplinare le reciproche prestazioni delle parti della convenzione in un ambito di presupposti, di modalità e condizioni, che nel loro insieme rispondono ad una marcata esigenza "organizzatoria" con tipiche connotazioni pubblicistiche (cfr. in questi termini in motivazione: Cass., Sez. Un., 31 gennaio 2006 n. 2044); ed hanno nello stesso tempo specificato che

Giusto Volpe

la natura "organizzatoria" degli accordi collettivi, che concernono le convenzioni con i medici specialisti, ed in particolare le spiccate esigenze pubblicistiche ai medesimi sottese, non possono tollerare nella regolamentazione dei rapporti lavorativi applicazioni meramente parziali di essi, con salvezza cioè solo di una parte delle relative clausole, ed infine a ribadire, sempre non rinnegando la natura privatistica del rapporto ma contestualmente ribadendone i rilevanti profili pubblicistici - in ragione delle prestazioni del medico convenzionato funzionalizzate alla tutela della salute - che il rapporto lavorativo, instauratosi a seguito di apposita convenzione possa, in obbedienza ai principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione enunciato dall'art. 97 Cost., essere sempre unilateralmente sciolto dall'Amministrazione con atto motivato e sottomettabile al controllo del giudice ordinario (cfr. al riguardo: Cass. 2 maggio 2001 n. 6147, cui *adde* Cass., Sez. Un., 31 gennaio 2006 n. 2044 cit. e Cass., Sez. Un., 6 dicembre 1994 n. 10465 cit. per il riconoscimento in ipotesi di convenzione a tempo indeterminato dell'esercizio del potere di recesso ad *nutum* ex art. 2227 c.c.).

Giuseppe Nicolini

3. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano nullità della sentenza definitiva del Tribunale di Chieti per violazione e falsa applicazione degli artt. 111 e 132 c.p.c. per essere la stessa stata emessa nei confronti dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di Chieti, sebbene non chiamata ed intervenuta nel giudizio e, quindi, priva della veste di parte processuale.

3.1. Anche tale motivo risulta infondato.

3.2. E' stata affermato in giurisprudenza che per effetto della soppressione delle Unità sanitarie locali e della conseguente istituzione delle Aziende Unità Sanitarie locali (aventi natura di enti strumentali della Regione), si è realizzata una fattispecie di successione "ex lege" delle Regioni in tutti i rapporti obbligatori facenti capo alle ormai estinte U.S.L., con conseguente esclusione di ogni ipotesi di successione "in universum ius" delle A.S.L. alle preesistenti U.S.L. Tale successione delle Regioni è caratterizzata da una procedura di liquidazione, che è affidata ad un'apposita gestione stralcio, la quale è strutturalmente e finalisticamente diversa dall'ente subentrante che, individuata nell'ufficio responsabile della medesima unità sanitaria locale a cui si riferivano i debiti e i crediti inerenti alle gestioni pregresse, usufruisce della

soggettività dell'ente soppresso (che viene prolungata durante la fase liquidatoria), ed è rappresentata dal direttore generale della nuova azienda sanitaria nella veste di commissario liquidatore. Ne consegue che il processo instaurato nei confronti di una U.S.L. prima della sua soppressione prosegue tra le parti originarie - salva l'ipotesi di intervento o chiamata in causa della Regione nella sua veste di successore a titolo particolare - con le relative conseguenze in ordine alla legittimazione attiva e passiva di detto organo di rappresentanza della gestione stralcio ai fini della proposizione delle impugnazioni (cfr in tali sensi : Cass. 23 settembre 2004 n. 19133 e, più di recente, Cass. 20 settembre 2006 n. 20412). E nel ribadirsi detto indirizzo si è anche precisato che qualora la causa sia stata legittimamente introdotta nei confronti di una Regione, e siano intervenuti, in corso di causa, dei mutamenti legislativi, resta ferma la legittimazione della Regione per i debiti pregressi ed il giudizio prosegue, ai sensi dell'art. 111 cod. proc. civ., tra le parti originarie, salvo però che il successore a titolo particolare non intervenga o non sia stato chiamato in causa (cfr. Cass. 8 giugno 2007 n. 13386).

3.3. Ciò premesso in ordine ai *dicta* giurisprudenziali in materia, va rimarcato che, nel condannare la ASL di Chieti a favore del De Nicola Franca e di Cosimo Leo al pagamento di spettanze rivendicate, la sentenza definitiva del Tribunale di Chieti ha affermato che la suddetta ASL è succeduta alla USL n. 4, tanto che la suddetta Azienda è stata condannata al pagamento di spettanze economiche a favore dei sanitari.

3.4. Orbene a fronte di una siffatta affermazione il ricorso per cassazione si presenta privo del criterio della autosufficienza perché in detto ricorso, al di là di una affermazione del tutto generica, non vengono specificati gli atti processuali che portano ad escludere che nel giudizio davanti al Tribunale si sia costituita la ASL di Chieti o che questa sia intervenuta in giudizio, nei termini e con le modalità indicate dai sanitari nel loro controricorso.

4. Con il terzo motivo le ricorrenti principali denunciano violazione e falsa applicazione dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della L.R. Abruzzo 14 agosto 1981 n. 32 e dell'art. 12 del d.p.r. 17 settembre 1987 n. 504 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. nonché travisamento dei fatti. In particolare sostengono che la legge regionale non consentiva alle USL di avvalersi di medici convenzionati esterni per le attività di medicina legale e del lavoro e di fare

Paolo V. de

parte delle commissioni di invalidità civile, sicchè l'instaurato rapporto convenzionale riguardante i due medici De Nicola e Leo doveva reputarsi illegittimo per violazione della normativa regionale ed altrettanto doveva reputarsi la trasformazione del rapporto stesso a tempo indeterminato per non essere costoro interni alle ULS e essere privi della richiesta specializzazione.

4.1. Il suddetto motivo non può trovare ingresso in questa sede.

Il giudice d'appello ha accolto la domanda dei medici osservando che la conferma nell'incarico era riferita unicamente a quello di componente delle commissioni di invalidità e che la loro attività, spiegata dal 3 marzo 1987, non rientrava in quella del "medico fiscale" ma di "medico di servizi", inclusa a differenza dell'altra nell'ambito della normativa contenuta nell'accordo di cui al d.p.r. 504/1987, che disciplina i rapporti con i medici di attività sanitarie a rapporto orario.

4.2. A fronte di tale assunto le ricorrenti non hanno avanzato una censura specifica non indicando nemmeno genericamente quali siano gli atti ed i documenti nonché il contenuto specifico dell'accordo collettivo sulla base dei quali andrebbe qualificata l'attività svolta dai due medici con riferimento alla possibilità di inquadramento nella cosiddetta "medicina fiscale" o della c.d. "medicina legale" o di "servizi", e per di più non hanno precisato neanche i criteri ermeneutici violati dal Tribunale di Chieti nella lettura dell'accordo collettivo, che ha portato lo stesso Tribunale a ritenere possibile la trasformazione della convenzione dei due medici a tempo indeterminato in ragione dell'espletamento di attività sanitarie a rapporto orario.

5. Va infine rigettato anche il quarto motivo del ricorso principale con il quale si deduce "violazione del principio giurisprudenziale della effettività e corrispettività delle prestazioni di lavoro ed omessa motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio". In altri termini si addebita alla sentenza impugnata di avere pronunciato condanna alle retribuzioni - detratto *l'aliunde perceptum* - nonostante che i medici non avessero svolto attività di servizio. Tale doglianza risulta priva di fondamento atteso che come emerge dalle risultanze processuali i medici Franca De Nicola e Leo Cosimo - a seguito della consulenza espletata - si sono visti riconosciuti le somme contabilizzate in detta consulenza in ragione delle differenze retributive

Giuseppe Videra

derivanti dalla trasformazione della iniziale convenzione a termine in convenzione a tempo indeterminato.

6. Le ragioni che hanno indotto la Corte a rigettare il secondo motivo del ricorso principale con il quale è stata contestato la legittimazione passiva dell'ASI, portano all'assorbimento del ricorso incidentale dei medici, avendo costoro chiesto, sempre nell'evenienza che non fosse stata dichiarata l'inammissibilità la censura delle controparti, la condanna dell'USL - da parte di questa Corte di Cassazione ex art. 384, comma 2, c.p.c. - al pagamento delle differenze retributive riconosciute come dovute dall'elaborato peritale.

7. Ricorrono giusti motivi - stante la natura della controversia e delle questioni trattate nonché dell'esito sia del ricorso principale che di quello incidentale - per compensare interamente tra le parti le spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi, rigetta il ricorso principale e dichiara assorbito quello incidentale. Compensa tra le parti le spese del presente giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma il 9 giugno 2009.

Il Consigliere estensore

Guido Volpi

Il Presidente

Vincenzo Ferraro

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi - 7 LUG. 2009

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista