

Corte di Cassazione Ordinanza 13 gennaio 2026 n. 698 – Medici convenzionati -
ORDINANZA sul ricorso iscritto al n. 24411/2023 R.G. proposto da: CI.ME., rappresentata e difesa dall'Avv. DO.AN. - ricorrente – contro REGIONE PUGLIA, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. IS.FO. - controricorrente - avverso la sentenza n. 924/2023 pubblicata il 19.6.2023 della Corte d'Appello di Bari, NRG 1766/2022. Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 18/11/2025 dal Consigliere ROBERTO BELLÈ. FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Bari ha confermato la sentenza del Tribunale della stessa città con la quale era stata rigettata, per difetto di legittimazione, così confermandosi quanto già disposto in sede sommaria, la domanda ai sensi dell'art. 28 proposta da CI.ME. (di seguito, CI.), quale sindacato anche dei medici convenzionati, volta a denunciare l'antisindacalità delle condotte serbate dalla Regione Puglia in occasione delle trattative per l'applicazione dell'Accordo Nazionale Quadro (di seguito, ACN) specialisti ambulatoriali del 31.3.2020, in ragione dell'asserito illegittimo inserimento di un'ipotesi sanzionatoria di revoca dell'incarico non prevista dall'ACN ed altre violazioni.

La Corte territoriale riteneva che non fosse estensibile ai medici convenzionati, in quanto lavoratori autonomi, pur se in regime di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409 n. 3 c.p.c., la tutela di cui all'art. 28 cit., in quanto destinata solo ai rapporti di lavoro subordinato, dovendosi altresì escludere ogni profilo di incostituzionalità, stante la non equiparabilità delle diverse situazioni e risultando in ipotesi esperibili gli ordinari strumenti processuali, senza che ciò comporti una compressione del diritto di difesa, rimanendo nel caso consentito anche l'accesso alla tutela cautelare di cui all'art. 700 c.p.c.

2. CI.ME. ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi, resistiti da controricorso della Regione. Sono in atti memorie di ambo le parti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo denuncia la violazione e/o erronea applicazione dell'art. 28, L. n. 300/1970, degli artt. 2, 3, 24 e 39, 111 e 117 Cost., degli artt. 11 e 13 CEDU, degli artt. 27, 28, 29, 34, c. 7 e 39 e degli all.ti 5 e 6 ACN 31.03.2020, dell'art. 2016 (rectius, 2106) c.c., dell'art. 33, c. 3, L. n.104/1992, concretizzando il vizio di cui all'art. 360, c. 1, n. 3 c.p.c.

Con esso CI. sostiene che, anche alla luce della disciplina dell'ACN del 2020 e dell'AIR (DGR 1618/2022), andrebbe apprezzata, al fine di ammissione alla tutela richiesta, l'esistenza di elementi di coordinamento e direttivi che assimilerebbero il rapporto convenzionato ambulatoriale alla subordinazione, tra cui la sottoposizione alla potestà disciplinare (art. 39), potere tipico del datore di lavoro.

In presenza di un soggetto attivo della condotta che sia qualificabile come datore di lavoro andrebbe in effetti sempre ammessa la tutela di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.

Ciò senza contare che la norma doveva essere interpretata in conformità rispetto ai principi costituzionali ed alle norme interposte (art. 11 e 13 CEDU), dovendosi garantire ad ogni persona i diritti di libertà sindacale e di effettività della tutela giurisdizionale.

1.1 Il motivo non può trovare accoglimento.

1.2 Il collegio ritiene di dare piena continuità ai principi sanciti da Cass. 24 settembre 2015, n. 18975 massimata nel senso che "il rapporto di lavoro dei medici convenzionati, pur se costituito in vista dell'interesse pubblico di soddisfare le finalità istituzionali del servizio sanitario nazionale, è un rapporto libero-professionale parasubordinato che si svolge di regola su un piano di parità con le aziende sanitarie locali e, pertanto, non permette di ravvisare un datore di lavoro. Ne consegue che la legittimazione ad attivare il procedimento per la repressione della condotta antisindacale previsto dall'art. 28 della L. n. 300 del 1970, quale garanzia tipica del rapporto di lavoro subordinato, non può essere estesa alle organizzazioni sindacali dei suddetti professionisti, restando in tal caso esperibili gli ordinari strumenti processuali".

A più riprese ed a vari fini si sono del resto distinti i rapporti convenzionali dei medici (esterni o ambulatoriali) da quelli di pubblico impiego, come ad esempio è accaduto allorquando si è esclusa l'applicazione ai medici convenzionati dell'art. 2087 c.c. (Cass. 24 giugno 2025, n. 16929), dell'art. 2126 c.c. (Cass. 25 marzo 1995., n. 3496) o delle norme sul congedo straordinario per motivi familiari di cui agli artt. 4, comma 2, della L. n. 53 del 2000 e 42, comma 5, del D.Lgs. n. 151 del 2001 (Cass. 21 agosto 2025, n. 23641), data appunto la diversità rispetto al lavoro subordinato cui pertengono tali istituti.

Il rapporto dei medici convenzionati trova fondamento in termini di collaborazione autonoma, per quanto coordinata e continuativa, in precise norme di legge (artt. 48 L. n. 833 del 1978 e 8 D.Lgs. n. 502 del 1992) e senza dubbio gli accordi nazionali che ne regolano lo svolgimento non possono comportare diverse qualificazioni in termini di subordinazione, risultando altrimenti essi radicalmente nulli per contrasto con una disciplina la cui imperatività è evidente, stante l'impossibilità di costituire rapporti di impiego pubblico in regime di subordinazione se non nelle forme a tal fin previste dalla legge e dalla Costituzione (art. 97 Cost.).

Può anche essere che negli accordi collettivi del settore vi siano norme che assecondino prerogative del committente - la ricorrente fa riferimento a poteri disciplinari - ma ciò, non foss'altro anche per la fonte negoziale, non basta a trasmodare gli stessi in rapporti con la connotazione della subordinazione.

Per altro verso, l'art. 28 della legge n. 300 del 1970 si riferisce all'antisindacalità dei comportamenti del "datore di lavoro", che è la parte di un rapporto di tipo subordinato e non vi è dubbio alcuno che lo Statuto dei Lavoratori regoli le norme di base del lavoro dipendente e non il lavoro autonomo, seppure coordinato e continuativo.

Da tali assetti di fondo dell'ordinamento non vi è ragione di deviare.

1.3 Va poi osservato che già Corte Costituzionale 17 dicembre 1975, n. 241 ritenne che, mentre la libertà di organizzazione sindacale ex art. 39 Cost. è riconosciuta e garantita indistintamente per tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi, il legislatore, escludendo l'applicabilità ai lavoratori autonomi dei mezzi di repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro previsti dall'art. 28, non ha violato né gli artt. 1 e 39 della Costituzione, né l'art. 3, dato che il principio di eguaglianza postula parità di trattamento solo quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive a cui si riferisce una determinata disciplina giuridica.

Ma, ancora più a fondo, come giustamente osserva la Corte territoriale, non è che le associazioni sindacali dei medici convenzionati non abbiano possibilità di tutela dei propri diritti, interessi e prerogative eventualmente lesi da comportamenti illeciti, potendo sempre ricorrere al giudizio di cognizione ordinario (v. anche Cass. 27 agosto 2002, n. 12584), cui poi nelle fasi di merito si assimila il processo che scaturisce dalla domanda ex art. 28 della legge n. 300 del 1970, ed anche alla tutela cautelare ex art. 700 c.p.c., se del caso e nella ricorrenza dei presupposti di urgenza.

Potendosi alla fine anzi ritenere che l'istituto speciale e quelli ordinari, specie nell'evoluzione materiale dell'ordinamento che si è avuta dai tempi della legge n. 300 del 1970, forniscano tutele di fondo tra loro non così dissimili.

Il che non consente in alcun modo di prospettare una questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Né - si rileva- risulta posto il tema della possibilità che il giudice del merito, lungi da fermare la propria cognizione al profilo della legittimazione, operi riqualificando l'azione ex art. 28 legge n. 300 del 1970, in azione di cognizione ordinaria, sicché non vi è da attendersi sul punto in questa sede.

1.4 Del tutto correttamente la Corte territoriale ha poi escluso che un'estensione della normativa riguardante il lavoro subordinato potesse derivare dal disposto dell'art. 2, co. 1, del D.Lgs. n. 81 del 2015, secondo cui dal 1 gennaio 2016 "si applica la disciplina del

rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente" in quanto, secondo il successivo comma 4, "la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni".

2. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione e/o erronea applicazione dell'art. 92, c. 2 c.p.c. (art. 360, c. 1, n. 3 c.p.c.), lamentando il fatto che il Tribunale e la Corte d'Appello, a differenza del giudice della fase sommaria, non abbiano ritenuto di compensare le spese, nonostante la novità della questione, anche in ragione della nuova disciplina convenzionale.

Il motivo è inammissibile, valendo il consolidato principio per cui in tema di spese processuali, la facoltà di disporre la compensazione tra le parti rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, il quale non è tenuto a dare ragione con una espressa motivazione del mancato uso di tale sua facoltà, con la conseguenza che la pronuncia di condanna alle spese, anche se adottata senza prendere in esame l'eventualità di una compensazione, non può essere censurata in cassazione (Cass., S.U., 15 luglio 2005, n. 14989; Cass. 26 aprile 2019, n. 11329).

3. Il ricorso va quindi complessivamente rigettato e le spese restano regolate secondo soccombenza.

P.Q.M.

la Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento in favore della controparte delle spese del giudizio di cassazione che liquida in Euro 3.000,00 per compensi ed Euro 200,00 per esborsi, oltre spese generali in misura del 15 % ed accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater 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 a norma del cit. art. 13, comma 1-bis, se dovuto. Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro il 18 novembre 2025.