

## **Decisione in merito alle modalità di gestione da parte della Commissione europea di una denuncia relativa al modo in cui l'Italia ha recepito la legislazione dell'UE in materia di adeguata remunerazione dei medici (caso 1358/2020/LM)**

Decisione

**Caso 1358/2020/LM - Aperto(a) il 29/10/2020 - Decisione del 29/09/2021 - Istituzione coinvolta** Commissione europea ( Cattiva amministrazione non riscontrata ) |

Il caso riguardava le modalità di gestione, da parte della Commissione europea, di una denuncia in cui si sostiene che l'Italia non ha pienamente recepito nel diritto interno la direttiva 82/76/CCE relativa al reciproco riconoscimento dei diplomi in medicina. Il denunciante ha sostenuto che la legislazione italiana di recepimento della direttiva e la relativa giurisprudenza non garantiscono una remunerazione adeguata a tutti i medici che hanno frequentato corsi di formazione per medici specialisti dal 1982 al 1991.

La Mediatrice ha avviato un'indagine chiedendo alla Commissione di trattare in dettaglio le argomentazioni del denunciante. Nel corso dell'indagine, la Commissione ha espresso in modo chiaro e ragionevole la propria posizione secondo cui non vi era alcuna violazione del diritto dell'Unione. La Mediatrice constata che non vi sono errori manifesti nell'operato della Commissione e pertanto archivia il caso accertando l'assenza di cattiva amministrazione.

### **Antefatti della denuncia**

1. Il diritto dell'UE [1] prevede che la formazione dei medici specialisti sia adeguatamente retribuita. Il termine entro il quale gli Stati membri dovevano recepire la direttiva in questione era fissato al 31 dicembre 1982.
2. Il denunciante, un medico italiano, ha seguito una formazione per medici specialisti tra il 1982 e il 1985, senza ricevere alcuna retribuzione. Nel 2013 egli ha avviato un'azione legale dinanzi a un giudice italiano chiedendo il risarcimento per la mancata retribuzione, ma il giudice ha dichiarato l'azione prescritta nel 2018.
3. Nel gennaio 2019 il denunciante ha presentato una denuncia alla Commissione europea, chiedendo a quest'ultima di intervenire nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'UE [2]



. Egli sosteneva che l'Italia non avesse recepito la direttiva nei confronti di *tutti* i medici rientranti nel suo ambito di applicazione. Il denunciante affermava che il decreto legislativo italiano n. 257/1991 [3] ha recepito la direttiva con effetto a decorrere dal 1992, ma non si applica ai medici che hanno frequentato una scuola di specializzazione nel periodo 1982-1991. A ottobre 1999 l'Italia ha emanato la legge n. 370/99 [4], la quale si applica solo ai medici che hanno frequentato una scuola di specializzazione nel periodo 1982-1991 *e il cui diritto alla retribuzione sia stabilito da un giudice*. Pertanto, l'Italia non ha mai recepito la direttiva per *tutti* i medici che avevano frequentato una scuola di specializzazione nel periodo 1982-1991. Il denunciante ha inoltre sostenuto che i giudici italiani non hanno seguito i principi stabiliti dalla Corte di giustizia dell'UE nella causa *Pantuso* [5].

4. Ad aprile 2019 la Commissione ha risposto al denunciante indicando che avrebbe archiviato il suo caso. La Commissione ha ritenuto che l'Italia avesse infine recepito la direttiva, sebbene non tempestivamente. La Commissione ha invitato il denunciante a presentare osservazioni. Dopo aver analizzato le osservazioni del denunciante, la Commissione ha confermato la sua valutazione iniziale e ha archiviato il caso nel settembre 2019. A ottobre 2020 il denunciante ha nuovamente contattato la Commissione sulla questione. La Commissione ha risposto a gennaio 2020 confermando la sua valutazione iniziale.

5. Ad agosto 2020, non soddisfatto della risposta della Commissione, il denunciante si è rivolto alla Mediatrice.

## L'indagine

6. La Mediatrice ha avviato un'indagine per stabilire se la Commissione avesse tenuto conto di tutti gli aspetti rilevanti sollevati nella denuncia di infrazione.

7. Nel corso dell'indagine la Mediatrice ha chiesto alla Commissione di trattare in dettaglio le argomentazioni del denunciante. La Mediatrice ha inoltre ricevuto le osservazioni del denunciante in merito alla risposta della Commissione.

## Argomenti presentati alla Mediatrice

### Argomenti del denunciante

8. Il denunciante ritiene che la Commissione sia erroneamente giunta alla conclusione che l'Italia ha pienamente recepito la direttiva. Il denunciante è del parere che la Commissione non abbia sufficientemente motivato la sua posizione e che non abbia preso in considerazione tutti gli aspetti da lui sollevati. Il denunciante ha sostenuto che, conformemente alla giurisprudenza *Pantuso*, il diritto alla remunerazione per il periodo 1982-1990 scaturisce direttamente dalla direttiva e non è soggetto ad alcun termine di prescrizione. Tuttavia, diversi tribunali italiani (tra cui il tribunale che ha respinto la domanda di risarcimento danni del denunciante) hanno



dichiarato prescritte le azioni risarcitorie. Inoltre, la giurisprudenza nazionale in materia non è univoca, dal momento che alcuni giudici italiani hanno recentemente riconosciuto, sulla base della giurisprudenza *Pantuso* [6] , il diritto al risarcimento per la perdita di reddito in favore dei medici che hanno frequentato una formazione medica prima del 1991, senza dichiarare la prescrizione della relativa azione.

**9.** Il denunciante ha inoltre sostenuto che la data di decorrenza del termine di prescrizione, vale a dire la data di entrata in vigore della legge n. 370/99, è arbitraria. Tale data si basa sull'erronea supposizione che l'Italia non avrebbe adottato ulteriori atti legislativi in materia, quando invece ci sono stati progetti di legge proposti dopo il 1999. La data di decorrenza del termine di prescrizione rende inoltre eccessivamente difficile per i singoli esercitare i loro diritti [7] .

**10.** Il denunciante ha sostenuto che la Commissione, in linea con i poteri che le sono conferiti dai trattati dell'Unione [8] , deve garantire che i giudici nazionali attuino la direttiva in modo coerente con la sua formulazione, la sua ratio e il suo scopo. Spetta alla Commissione considerare i giudici nazionali responsabili dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi ad esso incombenti in forza dei trattati [9] .

## **Argomenti della Commissione**

**11.** La Commissione ha dichiarato che l'Italia ha recepito la direttiva nell'ordinamento nazionale mediante il decreto legislativo n. 257/1991. L'Italia ha adottato la legge n. 370/99 per porre rimedio alla situazione dei medici frequentanti una scuola di specializzazione che non hanno ricevuto una retribuzione tra il 1983 e il 1991. La legge n. 370/99 non opera discriminazioni tra diverse categorie di medici in quanto dispone, per coloro che non lo hanno ancora chiesto, una base giuridica per richiedere il risarcimento danni per mancata remunerazione entro dieci anni.

**12.** La Commissione ha ritenuto che il termine di prescrizione di dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 370/99 fosse ragionevole. La piena attuazione di una direttiva non dipende, come suggerito dal denunciante, dal fatto che tutti i danni causati dalla sua tardiva attuazione siano stati risarciti. Spetta ai giudici nazionali determinare, sulla base delle norme processuali nazionali, il termine di prescrizione per tali regimi di compensazione [10] .

**13.** La Commissione ha inoltre affermato che la supervisione delle modalità con cui le autorità e i giudici nazionali trattano i singoli casi è estranea al suo ruolo. Le questioni di applicazione incoerente della legge, come le sentenze confliggenti, dovrebbero essere affrontate nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

## **La valutazione della Mediatrice**

**14.** Spetta alla Commissione garantire che gli Stati membri dell'Unione attuino efficacemente il



diritto dell'Unione. La Mediatrice non ha alcun mandato per valutare se uno Stato membro rispetti il diritto dell'UE. Se un denunciante non si ritiene soddisfatto del modo in cui la Commissione ha trattato una denuncia di infrazione nei confronti di uno Stato membro dell'UE, il ruolo della Mediatrice è quindi limitato. La Mediatrice può garantire che la Commissione, nella sua risposta alla denuncia di infrazione, rispetti il principio di buona amministrazione affrontando adeguatamente le problematiche sollevate dal denunciante e dando a quest'ultimo la possibilità di formulare osservazioni sulla posizione della Commissione. Il ruolo della Mediatrice è anche quello di garantire che la Commissione abbia esposto la sua posizione sulla questione in modo chiaro e ragionevole. La Mediatrice mette in discussione la posizione della Commissione solamente nel caso in cui vi sia l'indicazione di un errore manifesto di valutazione.

**15.** Nel corso dell'indagine, la Commissione ha fornito informazioni e spiegazioni aggiuntive che chiariscono adeguatamente la sua posizione in merito alla denuncia di infrazione. La posizione della Commissione è chiara e rientra nei limiti di un'interpretazione giuridica ragionevole. La giurisprudenza dell'Unione prevede che spetti all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire modalità procedurali, come i termini di prescrizione, a condizione, da un lato, che tale norma non sia meno favorevole di quella che disciplina analoghe azioni interne e, dall'altro, che essa non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione [11]. Su tale base, e a seguito di attenta considerazione delle argomentazioni del denunciante sulla questione, la Mediatrice ritiene che la Commissione non abbia commesso alcun errore manifesto di valutazione per quanto riguarda il termine di prescrizione della richiesta di retribuzione per il periodo 1983-1991.

**16.** Alla luce di quanto precede, la Mediatrice conclude che non vi è stata cattiva amministrazione nell'operato della Commissione.

## Conclusioni

Alla luce dell'indagine, la Mediatrice archivia il caso sulla base delle seguenti conclusioni [12]:

**Non vi è stata cattiva amministrazione da parte della Commissione europea nel presente caso.**

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione.

Tina Nilsson Capo dell'unità Gestione dei casi

Strasburgo, 29/09/2021

[1] Direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982, che modifica la direttiva



75/362/CEE concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e la direttiva 75/363/CEE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico (in seguito, la direttiva), disponibile all'indirizzo

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31982L0076&qid=1625736079569>  
[Link]

[2] Articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT> [Link]

[3] Decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257, Attuazione della direttiva n. 82/76/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1982, recante modifica di precedenti direttive in tema di formazione dei medici specialisti, a norma dell'art. 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Legge comunitaria 1990).

[4] Legge 19 ottobre 1999, n. 370, disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica.

[5] Sentenza della Corte del 24 gennaio 2018 nelle cause riunite C-616/16 and C-616/17, *Pantuso*, punto 51, consultabile all'indirizzo

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198724&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=>  
[Link].

[6] Tribunale civile di Palermo, causa n. 2741/2018. Tribunale di Genova, 11 febbraio 2020, causa n. 353.

[7] Sentenza della Corte del 24 marzo 2009 nel procedimento 445/06, *Danske Slagterier*, punto 32, disponibile all'indirizzo

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77796&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=>  
[Link]

[8] Articolo 17 TFUE.

[9] Sentenza della Corte del 9 dicembre 2003 nella causa C-129/00, *Commissione/ Italia*, punto 29

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48783&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=>  
[Link]

[10] Causa 445/06, *Danske Slagterier*, punto 31.

[11] Cfr. sentenza della Corte di giustizia, del 15 aprile 2010 nella causa C-542/08, *Friedrich G. Barth/Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, punti 16 e 17, disponibile all'indirizzo

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81361&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>



[Link]

[12] La presente denuncia è stata trattata nell'ambito della gestione delegata dei casi, conformemente alla decisione del Mediatore europeo che adotta le disposizioni di esecuzione [Link].