



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

31 July 2019

Case Document No. 3

Associazione Medici Liberi v. Italy
Complaint No. 177/2019

**RESPONSE FROM *ASSOCIAZIONE MEDICI LIBERI* TO THE
GOVERNMENT'S OBSERVATIONS ON ADMISSIBILITY**

Registered at the Secretariat on 23 July 2019

STUDIO LEGALE ROMANO

*Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe
Department of the European Social Charter*

*Deputy Head of Department
Deputy Executive Secretary
of the European Committee of Social Rights*

ASSOCIAZIONE MEDICI LIBERI

**V.
ITALY**

RECLAMO N. 177/2019

**RISPOSTA ALLE OSSERVAZIONI DEL GOVERNO ITALIANO
EX REGOLA 29, PAR. 3**

Roma, 23 luglio 2019

1. Presa visione delle osservazioni del Governo italiano sulla ricevibilità del Reclamo proposto dall'Associazione *Medici liberi*, che in questa sede si assiste, contro lo Stato italiano, iscritto al n. 177/2019, atto a denunciare al Comitato europeo dei diritti sociali (di seguito, il Comitato) la violazione dell'articolo 12 della Carta sociale europea riveduta, si vuole, con il presente scritto, dimostrare l'infondatezza delle stesse e rimarcare la sussistenza dei presupposti richiesti, tanto dalle disposizioni convenzionali, quanto dalla giurisprudenza di codesto Ecc.mo Comitato, ai fini di una pronuncia di ricevibilità.

2. Nelle sue osservazioni, il Governo italiano ha eccepito la mancanza di legittimazione dell'organizzazione ricorrente, asserendo che essa non abbia fornito alcuna prova della natura rappresentativa dei lavoratori che riunisce, requisito necessario, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale della Carta sociale europea sul sistema di reclamo collettivo, per la proposizione di un reclamo innanzi a codesto Ecc.mo Comitato («*The Contracting Parties to this Protocol recognise the right of the following organisations to submit complaints alleging unsatisfactory application of the Charter: [...] c) representative national organisations of employers and trade unions within the jurisdiction of the Contracting Party against which they have lodged a complaint.*»). In particolare, il Governo italiano ha contestato l'assenza di riferimenti circa il numero dei lavoratori rappresentati dall'Associazione e l'assenza di attività nell'ambito della contrattazione collettiva.

00193 Roma - Via Valadier, 43 - Tel. +39 06 3224207 Fax +39 06 32628371
82100 Benevento - Viale Mellusi, 53 - Tel. +39 0824 314197-98 Fax +39 0824 334498
67000 Strasbourg - Rue Gutenberg, 1 - Tel. e Fax +33 (0)3 88224896
web site: www.studiolegalegiovanniromano.it

STUDIO LEGALE ROMANO

3. Da una più attenta e approfondita analisi della giurisprudenza di questo Ecc.mo Comitato, emerge, al contrario, che l'eccezione sollevata dal Governo italiano non può trovare alcun seguito. L'Associazione *Medici liberi* costituisce, infatti, uno degli organi maggiormente rappresentativi sul piano nazionale dei lavoratori che esercitano la professione di medico autonomo nell'ambito del sistema sanitario nazionale italiano, e si dimostra pienamente in linea con i criteri elaborati nelle precedenti pronunce del Comitato.

Il Comitato ha più volte ribadito di far riferimento ad una nozione autonoma di rappresentatività, slegata da definizioni o nozioni proprie degli ordinamenti nazionali (in questo senso, si veda: *Confédération de française de l'Encadrement "CFE-CGC" v. France*, Complaint no. 9/2000, Decision on admissibility of 6 November 2000, par. 6; *Syndicat national des Dermatologues Vénérologues v. France*, Complaint no. 28/2004, Admissibility, 13 June 2005, par. 5; *Syndicat national des professions du tourisme v. France*, Complaint no. 6/1999, Decision on admissibility of 10 February 2000, par. 6).

Nelle precedenti decisioni sull'ammissibilità di reclami proposti da organizzazioni italiane, il Comitato ha osservato che, nell'ordinamento italiano, i sindacati non sono registrati, non hanno personalità giuridica e, dunque, possiedono solo lo status di associazioni non riconosciute ai sensi del codice civile: «*Italian law recognises freedom of association and imposes no particular organisational model for trade unions, non-recognised associations, governed by Articles 36 to 38 of the Civil Code, being allowed to negotiate and conclude collective agreements, to take collective action and to bring legal proceedings*» (*Movimento per la libertà della psicanalisi-associazione culturale italiana v. Italy*, Complaint no. 122/2016, Decision on admissibility, 24 March 2017, par. 9).

Di conseguenza, la loro idoneità a costituire «*representative national organisations of employers and trade unions*» ai sensi dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale della Carta sociale europea sul sistema di reclamo collettivo va verificata attraverso una valutazione complessiva da parte del Comitato stesso, che tenga conto degli scopi dell'associazione e delle attività che essa svolge (*Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norvège*, Decision sur la recevabilité 23 mai 2012 Réclamation n° 74/2011, par. 20). In detta valutazione, un'importanza particolare è rivolta agli obiettivi e alle attività dell'organizzazione. Quanto appena detto è stato precisato, *inter alia*, nel caso *Syndicat de Défense des Fonctionnaires v. France*: «*[t]he Committee examines representativeness in particular with regard to the field covered by the complaint, to the aim of the trade union and the activities which it carries out*» (*Syndicat de Défense des Fonctionnaires v. France*, Decision on admissibility of 7 December 2011, Complaint no. 73/2011, par. 6).

Ebbene, esaminando lo Statuto e le pregresse attività, la natura rappresentatività dell'Associazione *Medici Liberi* risulta di palmare evidenza. Quanto agli obiettivi, l'art. 3 dello Statuto prevede che l'Associazione persegue la promozione e il rafforzamento della tutela delle professioni sanitarie, in particolare quella medica, e la difesa dei loro interessi economici. La disposizione specifica che, tra le iniziative all'uopo attuabili, vi sono le azioni legali da intraprendere innanzi ad organi giudiziari nazionali ed interazionali; l'individuazione di soluzioni ai problemi dei lavoratori che rappresenta, da proporre poi alle competenti autorità ministeriali, inclusa la presentazione di proposte di legge;

STUDIO LEGALE ROMANO

l'organizzazione di manifestazioni, dibattiti, convegni, eventi di formazione e altre occasioni di confronto e aggiornamento; e l'istituzione di centri di consulenza e assistenza a tutela degli operatori del settore sanitario. Gli scopi, così illustrati, sono totalmente conferenti con quelli di un'organizzazione nazionale rappresentativa di una categoria di lavoratori, impegnata nella difesa dei loro interessi.

Quanto, invece, alle attività sinora svolte da *Medici liberi*, si segnala l'implementazione di molteplici iniziative previste per la realizzazione degli scopi statutari. L'Associazione ha infatti effettuato e continua a effettuare un articolato e accurato studio dei profili giuridici, sociali ed economici della posizione dei lavoratori che rappresenta, ha condotto una notevole attività di sensibilizzazione alle problematiche legate al trattamento economico e pensionistico della categoria, ha svolto una puntuale attività di consulenza e assistenza a favore degli iscritti ed ha avviato un'azione legale innanzi a questo Ecc.mo Comitato.

Ciò detto, si noti come l'interpretazione che il Comitato risulta aver elaborato di «*representative national organisations of employers and trade unions*» ai sensi dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale della Carta sociale europea sul sistema di reclamo collettivo è ampia e flessibile, e non può, di contro, essere intesa in maniera rigida e restrittiva, come il Governo italiano sembra suggerire nelle sue osservazioni. Si consideri, ad esempio, che gli Ill.mi Membri del Comitato hanno riconosciuto la legittimazione a proporre un reclamo collettivo a qualsiasi organizzazione che eserciti «*activities in defence of the material and moral interests of personnel in a given sector, of which it represents a considerable number, and is in total independence from the employing authorities*» (*Syndicat occitan de l'Education v. France*, Complaint no. 23/2003, Decision on admissibility of 13 February 2004, §5).

Alla luce di quanto sopra esposto, è indubbio che l'Associazione oggi ricorrente abbia intrapreso delle attività in difesa degli interessi materiali e morali di una categoria specifica di lavoratori. L'avvio della presente procedura, auspicante la censura del trattamento previdenziale previsto *ex lege* dei medici esercenti la libera professione, è, del resto, sintomo inconfutabile della vera esistenza e vitalità di *Medici liberi* e del suo impegno a tutela dei diritti dei lavoratori rappresentati.

Ancora, il Comitato ha avuto modo di precisare che anche un sindacato che non sia considerato rappresentativo a livello nazionale per la contrattazione collettiva possa essere considerato rappresentativo ai fini della procedura di reclamo collettivo (*Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) v. Italy*, Complaint no. 146/2017, Decision on admissibility of 12 September 2017, par. 6). L'elemento qualificante per il riconoscimento della legittimazione ad agire in questa sede è, pertanto, il tipo di interessi tutelati e di attività svolta, passando in secondo piano la misura dell'estensione, sul territorio nazionale, della base sociale dell'organizzazione e la partecipazione attiva alla contrattazione collettiva. Al riguardo, può comunque essere utile notare che lo Statuto di *Medici liberi* apre all'adesione di tutti coloro che «*si riconoscono nei principi e negli obiettivi enunciati nel presente statuto e vogliono darne attuazione con il proprio contributo morale e*

STUDIO LEGALE ROMANO

materiale» (art. 4) e che, negli scopi previsti dall'art. 3, la contrattazione collettiva è astrattamente inclusa.

Infine, per ciò che concerne il dato numerico dei soci e dei lavoratori rappresentati, contestato con particolare enfasi dal Governo italiano perché ritenuto insufficiente, si vuole sottolineare che detto aspetto è solo una delle molteplici voci che concorrono a concretizzare la rappresentatività di un'organizzazione, dovendosi attribuire maggiore importanza agli scopi e alle attività della stessa. Nel già citato caso *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norvège*, il Comitato ha sottolineato che il numero di iscritti e il ruolo ricoperto nel quadro della contrattazione collettiva nazionale sono sì menzionate nel Rapporto esplicativo del Protocollo addizionale alla Carta, ma semplicemente a titolo esemplificativo e non come condizioni a carattere esclusivo. La valutazione della rappresentatività ai fini della proponibilità di un reclamo collettivo deve essere globale (par. 20) e, in nessun caso, l'applicazione dei criteri individuati in via giurisprudenziale può condurre a escludere automaticamente i piccoli sindacati o i sindacati costituiti di recente a vantaggio di quelli più grandi e costituiti da più tempo e, quindi, a compromettere l'effettività del diritto di presentare un reclamo collettivo, diritto che, al contrario, deve essere riconosciuto a tutte le associazioni sindacali (letteralmente, «*all trade unions*») (par. 21). Una decisione di irricevibilità motivata sulla base dell'assenza di sole queste due caratteristiche, si porrebbe, dunque, in contrasto con la suddetta giurisprudenza e finirebbe per affliggere la *ratio* dell'istituto del reclamo collettivo, come concepito dai sottoscrittori del Protocollo addizionale.

In conclusione, alla luce della rilevanza che il Comitato ha riconosciuto, nelle sue pronunce, agli obiettivi e alle attività delle organizzazioni nazionali, si sostiene che, sotto il profilo soggettivo, sussiste la legittimazione dell'Associazione *Medici liberi* ad attivare ed essere parte della presente procedura, in quanto, la stessa, integra perfettamente i requisiti di cui alla lettera c) dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Carta sociale europea sul sistema di reclamo collettivo, come interpretati dal Comitato.

Ad abundantiam, si rappresenta che il Reclamo proposto dall'Associazione *Medici liberi* è stato sottoscritto dalla dott.ssa Federica d'Ambrosio, suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, oltre che dal Consigliere D'Apuzzo Nunzia; esso, quindi, si conforma alla Regola 23.

Pertanto, si ritiene che l'Ecc.mo Comitato debba rigettare l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo italiano e adottare una decisione che dichiari il Reclamo ammissibile.

Con osservanza,

Avv. Egidio Lizza

Avv. Giovanni Romano

STUDIO LEGALE ROMANO

00193 Roma - Via Valadier, 43 - Tel. +39 06 3224207 Fax +39 06 32628371
82100 Benevento - Viale Mellusi, 53 - Tel. +39 0824 314197-98 Fax +39 0824 334498
67000 Strasbourg - Rue Gutenberg, 1 - Tel. e Fax +33 (0)3 88224896
web site: www.studiolegalegiovanniromano.it