



ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

Nell'interesse della **CONFEDERAZIONE ITALIANA ARMATORI - CONFITARMA**, (C.F. 80070210580), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Mario Mattioli, con sede in (00187) Roma, Piazza S.S. Apostoli, 66, rappresentata e difesa, anche in via disgiunta, giusta procura su foglio separato, dagli Avv.ti Prof. Angelo Clarizia (C.F. CLRNGL48P06H703Z; Fax: 06/32609846; PEC: angelo.clarizia@pec.it) e Paolo Clarizia (C.F. CLRPLA82C31H501O – PEC: *paolo.clarizia@pec.it* – Fax: 06.32609846) ed elettivamente domiciliata presso il domicilio digitale dei suddetti difensori e, ad ogni buon fine, presso lo Studio legale Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde, 2;

CONTRO

- **la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- **la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, SEGRETARIATO GENERALE, Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, Ufficio per le Attività di Indirizzo Politico Amministrativo Servizio per gli affari amministrativi e le vigilanze**, in persona del Segretario *pro tempore*;
- **la PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- **il MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- **il MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**, in persona del Ministro *pro tempore*;

NONCHÉ NEI CONFRONTI DI

- **CONFEDERAZIONE ITALIANA PICCOLA E MEDIA IMPRESA - CONFAPI** (C.F. 80184750588), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00186), Roma, Via della Colonna Antonina, 52;
- **CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DELLE IMPRESE, DELLE ATTIVITÀ PROFESSIONALI E DEL LAVORO AUTONOMO - CONFCOMMERCIO IMPRESE PER**



- L'ITALIA (C.F. 80041130586), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00153) Roma, Piazza Giuseppe Gioacchino Belli, 2;
- **CONFARTIGIANATO IMPRESE** (C.F. 80429270582) in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00184) Roma, via di San Giovanni in Laterano 152;
 - **CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA - CNA** (C.F. 0787330581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00162) Roma, Piazza Mariano Armellini, 9/a;
 - **CASARTIGIANI – CONFEDERAZIONE AUTONOMA SINDACATI ARTIGIANI**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00154) Roma, Via Flaminio Ponzio, 2;
 - **UNIONE NAZIONALE SINDACALE IMPRENDITORI E COLTIVATORI – UNSIC SERVICE S.R.L.** (C.F. 91030090129), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (001153) Roma, Via A. Bargoni, 78;
 - **CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA ITALIANA – CONFAGRICOLTURA** (C.F. 80077270587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00186), Roma, Corso Vittorio Emanuele II, 101;
 - **CONFEDERAZIONE NAZIONALE COLDIRETTI** (C.F. 80051710582), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00187) Roma, Via XXIV Maggio, 43;
 - **CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA - CONFETRA** (C.F. 80181870587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00198), Via Panama, 62;
 - **CONFTRASPORTO**, (C.F. 97207870581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00153) Roma, Piazza G. G. Belli, 2;
 - **CONFEDERAZIONE ITALIANA LIBERE PROFESSIONI - CONFPROFESSIONI**, (C.F. 97150380588), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00144) Roma, Via Pasteur, 65;

- **ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA - ABI**, (C.F./P.IVA 02088180589), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00186) Roma, (Palazzo Altieri), Piazza del Gesù, 49;

- **CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA - CONFINDUSTRIA** (C.F. 80017770589), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in (00144) Roma, Viale dell'Astronomia, 30;

- **CONFEDERAZIONE ITALIANA ESERCENTI ATTIVITÀ COMMERCIALI TURISTICHE E DEI SERVIZI – CONFESERCENTI**, (C.F. 80186510584), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Via Nazionale, 60 – 00184 Roma (RM);

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA ADOZIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI

- del D.P.R. dell'8 settembre 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 218 del 18 settembre 2023 – serie generale, con il quale sono stati nominati i quarantotto rappresentanti delle categorie produttive del CNEL per la XI Consiliatura, per il quinquennio 2023-2028, nella parte in cui non è stato assegnato alcun seggio a Confitarma (**doc. 1**);

- del D.P.R. dell'8 settembre 2023, comunicato con nota prot. DICA n. 28712 P-4.8.1.1.4 del 3 ottobre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione proposto da Confitarma, ex art. 4, comma 4 della legge n. 936/1986, avverso l'elenco provvisorio adottato con nota prot. DICA-0012570-P del 27 aprile 2023 (**doc. 2**); nonché per quanto occorrer possa:

- della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 settembre 2023, anch'essa citata nel D.P.R. dell'8 settembre 2023;

- della nota prot. n. 8120 del 10 luglio 2023 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (**doc. 3**);

- della nota prot. n. 21261 del 9 Giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (**doc. 4**);

- della proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla ripartizione e assegnazione dei seggi in favore delle organizzazioni sindacali di carattere nazionale, adottata con nota prot. DICA-0012570-P del 27 aprile 2023, nella parte in cui il rappresentante designato da Confitarma non è stato incluso tra i componenti del CNEL, nell'ambito della procedura di rinnovo per il quinquennio 2018-2023 (**doc. 5**);
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e, comunque, connesso agli atti impugnati, ancorché non conosciuto.

FATTO

- 1.** La **CONFEDERAZIONE ITALIANA ARMATORI – CONFITARMA** (di seguito anche solo “Confitarma”) è la principale espressione associativa dell'industria italiana della navigazione. Raggruppa imprese di navigazione e gruppi armatoriali italiani che operano in tutti i settori del trasporto merci e passeggeri, nelle crociere e nei servizi ausiliari dei traffici; promuove lo sviluppo della marina mercantile italiana e tutela le imprese armatoriali nazionali nei rapporti con le istituzioni e le amministrazioni, nonché con le organizzazioni economiche, politiche, sociali e sindacali a livello nazionale, comunitario e internazionale.
- 2.** Confitarma, quale unica rappresentante della componente datoriale di tale importante componente dell'economia del Paese, è stata, negli ultimi 30 anni, senza soluzione di continuità, e più in dettaglio dalla V^a Consiliatura iniziata nel 1989 e fino all'ultima (2017-2022), membro del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (di seguito anche solo “CNEL”).
- 3.** Con avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 145 del 23 giugno 2022 – serie generale, parte “*Estratti, sunti e comunicati*”, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha dato avvio alla procedura per il rinnovo dei membri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (di seguito anche solo “CNEL”) per il quinquennio 2023-2028 e ha, pertanto, invitato le organizzazioni sindacali di carattere

nazionale a provvedere alla designazione dei nuovi rappresentanti, ai sensi dell'art. 4 della Legge n. 936/1986.

4. In data 25 luglio 2022, Confitarma ha comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la designazione del proprio Direttore generale Luca Sisto, quale rappresentante nella categoria "imprese" per la nuova consiliatura per il quinquennio 2023-2028 (**doc. 6**).

5. Con la nota prot. DICA-0012570-P del 27 aprile 2023, la Presidenza del Consiglio dei ministri, *"sentiti i Ministeri interessati ed espletata la complessa e articolata valutazione degli elementi richiesti dalla richiamata legge – da cui è stato possibile desumere il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria"*, ha trasmesso a queste ultime l'elenco provvisorio dei rappresentanti delle categorie produttive dei beni e servizi, nei settori pubblici e privati, scelti secondo l'ordine indicato dalle medesime organizzazioni e associazioni designanti.

6. In particolare, per quanto di interesse, la Presidenza del Consiglio ha proposto, per la categoria "imprese", la designazione di 17 rappresentanti secondo la seguente ripartizione dei seggi:

- 5 rappresentanti di Confindustria;
- 2 rappresentanti di Confcommercio;
- 1 rappresentante di Confesercenti;
- 1 rappresentante di Confprofessioni;
- 1 rappresentante di Coldiretti;
- 1 rappresentante di Confetra;
- 1 rappresentante di Abi;
- 1 rappresentante di Confartigianato – CNA – Casartigiani;
- 1 rappresentante di Confagricoltura;
- 1 rappresentante di Unsic;
- **1 rappresentante di Conftrasporto;**

- 1 rappresentante di Confapi.

Dalla nota emerge, pertanto, l'inopinata esclusione del rappresentante designato dalla ricorrente tra i membri del CNEL per la categoria "imprese".

7. In data 26 maggio 2023, l'attuale ricorrente ha proposto ricorso in opposizione, *ex art. 4, comma 4, della legge n. 936/1986, per l'annullamento e/o la riforma della suddetta nota prot. DICA-0012570-P del 27 aprile 2023, nella parte in cui non è stato incluso il suo rappresentante designato tra i componenti del CNEL, nell'ambito della procedura di rinnovo per il quinquennio 2018-2023 (doc. 7).*

8. In data 12 luglio 2023, si è tenuta l'audizione delle parti, innanzi all'Ill.ma Presidenza del Consiglio dei ministri.

9. Con D.P.R. dell'8 settembre 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 218 del 18 settembre 2023 – serie generale, il Presidente della Repubblica *"visti i propri decreti, con i quali sono stati decisi i ricorsi presentati dalle Confederazioni ed organizzazioni sindacali nonché dalle Associazioni delle categorie produttive avverso il sopra citato elenco, all'esito dei quali sono confermati i seggi in esso assegnati; Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 7 settembre 2023"*, decretava che *"sono chiamati a far parte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per un quinquennio, i seguenti quarantotto rappresentanti delle categorie produttive (...) [e quali] rappresentanti delle imprese: Pierangelo Albini; Floriano Botta; Maria Carmela Colaiacovo; Aldo Ferrara; Alberto Marenghi; Vito D'Ingeo; Manfred Pinzger; Giuseppe Capanna; Gaetano Stella; Franco Aceto; Carlo De Ruvo; Giuseppe Ghisolfi; Silvano Barbalace; Massimiliano Giansanti; Domenico Mamone; Paolo Ugge'; Annalisa Guidotti"*.

Era, dunque, confermata la designazione dei soggetti indicati nell'elenco provvisorio.

10. Stante la relativa inopinata esclusione, in data 9 ottobre 2023 Confitarma ha presentato istanza di accesso agli atti del procedimento.

11. Con nota prot. DICA n. 28712 P-4.8.1.1.4 del 3 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato all'odierna ricorrente il D.P.R. dell'8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione dalla stessa presentato, *ex art. 4, comma 4 della l. n. 936/1986.*

In particolare, il rigetto del ricorso poggia sulla seguente motivazione: *“la ricorrente rappresenta solo 133 aziende, ha una diffusione territoriale in una sola regione, ha sottoscritto 1 contratto collettivo nazionale del lavoro e non risulta aver composto controversie presso le Direzioni territoriali del lavoro; [...] gli indicati dati mostrano una flessione di rappresentatività rispetto al 2017, allorquando aderivano a Confitarma 142 imprese del settore e, in ogni caso, sono obiettivamente indicativi di una minore rappresentatività rispetto alle Organizzazioni operanti nel settore dei trasporti marittimi e dei servizi ausiliari alla navigazione a cui è stato assegnato un seggio in seno al CNEL, in particolare:*

- *Confindustria annovera 150.088 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 14 regioni e 68 sedi provinciali, di cui 6 coincidenti con le regionali e ha sottoscritto 65 contratti collettivi e annovera 5 controversie presso le direzioni territoriali del lavoro;*
- *Conftrasporto annovera 15.522 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 23 sedi regionali e 70 sedi provinciali e ha sottoscritto 5 contratti collettivi;*
- *Confetra annovera 60.000 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 11 sedi regionali e ha sottoscritto 7 contratti collettivi;*

[...] dunque Confitarma nel confronto con le altre organizzazioni di categoria, non possiede il requisito della maggiore rappresentatività e, in ogni caso, è comunque rappresentata all'interno del CNEL per il tramite dei rappresentanti di Confindustria cui aderisce”.

12. Gli atti indicati in epigrafe sono gravemente illegittimi e massimamente lesivi dei diritti e degli interessi di Confitarma. In dettaglio dalla illegittimità del D.P.R. dell'8.9.2023 con il quale è stato respinto il predetto ricorso in opposizione *ex art. 4, L.*

936/86, presentato da Confitarma, discende altresì in via derivata l'illegittimità del D.P.R., adottato sempre in data 8.9.2023, con il quale sono stati designati i rappresentanti delle imprese, stante il rapporto di presupposizione e connessione che lega il secondo al primo. Quanto sopra, fermo restando che questo ultimo D.P.R. risulta inficiato anche in via autonoma dai medesimi vizi che inficiano il D.P.R. con il quale veniva rigettato il richiamato ricorso in opposizione.

Nel delineato contesto, Confitarma si vede pertanto costretta a impugnare i provvedimenti indicati in epigrafe, in quanto illegittimi per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 4, COMMA 5, DELLA L. N. 936/1986. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL CRITERIO DELLA MAGGIORE RAPPRESENTATIVITÀ E DEI PRINCIPI DEL PLURALISMO RAPPRESENTATIVO E DELLA SPECIALITÀ. VIOLAZIONE DELL'ART. 99 COST. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ E DIFETTO DI ISTRUTTORIA. IRRAGIONEVOLEZZA.

Come noto, il CNEL è un organo di rilievo costituzionale con funzione consultiva rispetto al Governo, alle Camere e alle Regioni dotato di iniziativa legislativa nelle materie e secondo le funzioni attribuite dalla legge, composto di esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in una misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa (art. 99 Cost).

Istituito con la L. n. 33/1957, il CNEL trova la sua disciplina nella L. n. 936/1986, successivamente modificata con D.L. n. 138/2011, conv. in L. n. 148/2011, e poi con D.L. n. 201/2011, conv. in L. n. 214/2011, che ne regola la composizione, le attribuzioni ed il funzionamento.

L'art. 2 della L. n. 936/1986 prevede, infatti, che il CNEL “è composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive e da rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato in numero di sessantaquattro, oltre al presidente, secondo la seguente ripartizione:

a) dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

b) quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese;

c) sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato”.

L'art. 4, recante la disciplina della procedura di nomina dei membri del CNEL, attribuisce alle sole organizzazioni sindacali di “carattere nazionale” il potere di designazione di propri rappresentanti all'interno del CNEL (comma 2), conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di definire l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni “*maggiormente rappresentative*” (comma 3), nonché precisa, al successivo comma 5, che il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria è correlato e desunto con particolare riguardo all'ampiezza ed alla diffusione delle strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla partecipazione effettiva, alla formazione ed alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi di lavoro, nonché alla composizione delle controversie individuali o collettive di lavoro.

Benché tale disposizione non contenga un'elencazione tassativa dei criteri di selezione e di individuazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, i criteri

ivi indicati sono tuttavia da considerarsi come criteri preferenziali, che possono, tuttavia, essere accompagnati da ulteriori, se necessari, parametri di selezione, comunque inerenti alla capacità delle organizzazioni di rappresentare in modo articolato e completo il settore di riferimento.

Trattasi, come noto, di valutazione che può essere censurata, tra l'altro, in presenza di vizi di irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà, oltre che in caso di errore nei presupposti e/o travisamento dei fatti (Cons. St., Sez. IV, 3.5.2021, n. 3482).

Al contempo la giurisprudenza ha puntualizzato che *“l'art. 99 della Costituzione, con riferimento all'individuazione delle categorie produttive chiamate a comporre il Consiglio, pur non fornendo un criterio univoco (come è del resto usuale, per una norma di rango costituzionale) e demandando alla legge tale compito, fornisce però alcune chiare indicazioni che il Collegio ritiene basilari per suffragare l'interpretazione accolta. Segnatamente, la disposizione evidenzia che si debba “tenere conto” dell'importanza numerica, ma, adoperando questa espressione e facendo altresì riferimento all'“importanza qualitativa”, lascia intendere chiaramente che la composizione del C.n.e.l. non è rigidamente predeterminata né secondo criteri proporzionali né secondo criteri pluralistici”* (Cons. St., IV, 3.5.2021, n. 3482).

In stretta continuità con questa linea il Consiglio di Stato afferma che **“la rappresentanza deve essere declinata non in rapporto alle singole Associazioni sindacali, ma in relazione a quella che viene icasticamente definita “voce produttiva” (id est, la “categoria produttiva” di cui all'art. 99 Cost.)”**. (Cons. St., IV, 3.5.2021, n. 3479; id., IV, 22.6.2016, n. 2746).

In buona sostanza, la misura della rappresentatività e l'intensità del grado di espressività degli interessi sono da assumere in funzione non solo del dato quantitativo, ma anche in base alla specialità, qualità e rilevanza degli interessi collettivi espressi dalle organizzazioni sindacali.

Pertanto, se è vero – **da un lato** – che, in ordine alla ripartizione dei seggi tra le organizzazioni sindacali rappresentative della medesima “categoria produttiva” e del medesimo segmento di mercato, opera, sotto il profilo quantitativo, il criterio della maggiore rappresentatività, è, al contempo, altrettanto vero – **dall’altro lato** - che laddove **una delle organizzazioni sindacali sia espressione di uno specifico settore economico-produttivo non rappresentato** nel CNEL occorre, in ossequio ai principi del pluralismo partecipativo e della specialità, comunque garantirne la presenza.

I.1. Con i provvedimenti impugnati, invece, l’Amministrazione resistente ha dato rilievo esclusivamente al criterio di rappresentatività, sotto il profilo quantitativo, e non anche ai principi del pluralismo partecipativo e della specialità, sotto il profilo qualitativo, nonostante abbia affermato che *“il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione designante non può essere determinato con modalità meccanicistiche o mediante l’applicazione di criteri puramente aritmetici, **dovendosi piuttosto valutare ogni elemento in concreto idoneo ad esprimere il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione, anche sotto il profilo qualitativo, al fine di assicurare il miglior funzionamento del CNEL**”* (pag. 4 del DPR dell’8 settembre 2023).

Infatti, nonostante in premessa abbia richiamato la rilevanza del profilo qualitativo, l’Amministrazione ha poi applicato un criterio esclusivamente quantitativo, affermando che *“gli indicati dati [inerenti alla rappresentatività di Confitarma] mostrano una flessione di rappresentatività rispetto al 2017 [...] e, in ogni caso, sono oggettivamente indicativi di una minore rappresentatività rispetto alle Organizzazioni operanti nel settore dei trasporti marittimi e dei servizi ausiliari della navigazione a cui è stato assegnato un seggio in seno al CNEL, in particolare:*

- *Confindustria annovera 150.088 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 14 regioni e 68 sedi provinciali, di cui 6 coincidenti con le regionali e ha sottoscritto 65 contratti collettivi e annovera 5 controversie presso le direzioni territoriali di lavoro;*

- *Conftrasporto annovera 15.522 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 23 sedi regionali e 70 provinciali e ha sottoscritto 5 contratti collettivi;*
- *Confetra annovera 60.000 aziende iscritte, ha una diffusione territoriale in 11 sedi regionali e ha sottoscritto 7 contratti collettivi”.*

Pertanto, “*Confitarma, nel confronto con le altre organizzazioni di categoria non possiede il requisito della maggiore rappresentatività*”.

I provvedimenti impugnati risultano, dunque, anzitutto viziati per violazione e/o falsa applicazione delle norme indicate in rubrica, oltre che inficiate da eccesso di potere, anche *sub specie* di contraddittorietà manifesta.

Non v'è chi non vede, infatti, che l'Amministrazione, da un lato, predica – per assicurare il miglior funzionamento del CNEL – la necessità di valutare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo, ma dall'altro, invece, ha poi valutato la rappresentatività delle organizzazioni sindacali soltanto sotto il profilo quantitativo, in applicazione di criteri puramente aritmetici.

Tale *modus procedendi* è, dunque, palesemente illegittimo in quanto l'amministrazione – contraddittoriamente – non ha applicato il criterio qualitativo che essa stessa, come risulta dalla mera lettura del DPR di rigetto del ricorso in opposizione, si era vincolata ad applicare.

Donde, già sotto tali profili, l'illegittimità dei provvedimenti gravati.

I.2. Ma il punto fondamentale è che *nella fattispecie la mancata attribuzione di un seggio a Confitarma viola i fondamentali principi del pluralismo partecipativo e della specialità, costantemente applicati dalla giurisprudenza, i quali impongono di assicurare la presenza di un determinato settore economico produttivo – nella fattispecie quello della industria della navigazione – la cui presenza nel caso specifico non è adeguatamente garantita da nessun'altra organizzazione sindacale ammessa nel CNEL per il quinquennio 2023-2028.*

Infatti, al fine di garantire il corretto funzionamento del CNEL, occorre “*graduare*” la *tendenziale presenza di tutte le categorie produttive anche con un **criterio di “presenza” di un determinato settore economico-produttivo**, proprio per garantire, in ossequio al criterio del “pluralismo” che ogni “voce produttiva”, indipendentemente dalla categoria di appartenenza del singolo rappresentante, possa trovare “eco” nell’ambito del CNEL” (Cons. Stato, sez. IV, 22.6.2016, n. 2746, in generale sul principio).*

Confitarma costituisce la principale espressione associativa dell’industria armatoriale italiana della navigazione, rappresentando **la quasi totalità della flotta mercantile del Paese** e raggruppando **imprese di navigazione e gruppi armatoriali** che operano in tutti i settori del trasporto merci e passeggeri, nelle crociere e nei servizi ausiliari dei traffici. È significativo che, come negli ultimi 30 anni, Confitarma è stata **sempre** presente, con un rappresentante, nell’ambito del CNEL, sicché la mancata designazione contestata in questa sede appare anche sotto tale profilo contraddittoria ed inficiata per difetto di motivazione.

Non a caso nel corso del procedimento il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha riconosciuto, in riferimento a Confitarma, “*la sua rilevanza strategica nella misura in cui garantisce un’ampia e consistente rappresentanza delle imprese di navigazione e gruppi armatoriali italiani che operano in tutti i settori del trasporto merci e passeggeri, nelle crociere e nei servizi ausiliari dei traffici*” (nota prot. n. 21261 del 9 giugno 2023).

La dovuta osservanza dei richiamati principi generali **avrebbe assicurato la presenza di un determinato e specifico settore economico produttivo – quello dell’industria armatoriale – la cui presenza non è garantita da nessun’altra organizzazione sindacale ammessa nel CNEL per il quinquennio 2023-2028.**

Invero, secondo il Rapporto Nazionale sull’Economia del Mare 2022 del Centro Studi Tagliacarne e da Unioncamere, l’economia del mare, costituita da oltre 220 mila imprese, incide sulla produzione complessiva in modo diretto per il 3,4% ma, grazie alla capacità

di attivazione di filiera supera il 9% del Pil giungendo a rappresentare circa 136 miliardi di euro, di cui diretti 51,2 miliardi e indotto 84,8 miliardi.

Come emerge altresì dall'anzidetto Rapporto, lo “*shipping*” è il settore industriale trainante dell'economia del mare con oltre il 20% del valore aggiunto diretto prodotto e oltre il 15% dell'occupazione diretta.

Il settore del trasporto marittimo di passeggeri e merci fa registrare l'effetto moltiplicatore più elevato con 2,8 euro attivati per ogni euro prodotto.

Lo *shipping* costituisce, in definitiva, un autonomo settore economico-produttivo, di vitale importanza perché, in effetti, “mette in rete” l'industria italiana e fa sviluppare l'economia del Paese in un'epoca connotata dal costante sviluppo della globalizzazione economica dei mercati, nazionali ed internazionali.

Ad oggi, infatti, transitano via mare il 60% delle importazioni del Paese, il 51% delle esportazioni del Paese, nonché ben 480 milioni di tonnellate di merci – alla rinfusa (secche e liquide) in container o a bordo di traghetti – movimentati nei nostri porti.

L'Italia è prima in Europa per merci movimentate in Short Sea Shipping (311 milioni nel 2020) e, nel Mediterraneo, è leader con 244 milioni di tonnellate e una quota di mercato del 37% (nel 2020).

D'altronde ad ulteriore comprova della autonomia, specificità ed unicità di tale comparto è fondamentale rilevare che l'attuale Governo ha istituito un apposito Ministero dedicato, in particolare, alle “*Politiche del Mare*”.

Inoltre, consapevole della ripartizione delle competenze a seguito dell'abolizione del Ministero della marina mercantile del 1993, il medesimo ha significativamente costituito altresì un Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM) con il compito di assicurare il coordinamento e la definizione degli indirizzi strategici delle politiche del mare.

Non a caso, d'altronde, la materia della navigazione costituisce una materia autonoma e speciale dell'ordinamento giuridico (si pensi al Codice della navigazione il quale

all'articolo 1, significativamente, prevede “*Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile*”, sicché la normativa comune assume efficacia subordinata rispetto a quella *ad hoc* appena indicata; oppure, sempre a titolo esemplificativo, si pensi alle peculiarità del contratto di lavoro nautico costituito da un contratto di arruolamento).

Di qui, la necessità e rilevanza della presenza di un designato di Confitarma nell'ambito del CNEL, stante la specificità del settore economico produttivo dalla stessa rappresentata, e **non** anche dalle altre organizzazioni presenti all'interno del CNEL, specie da quelle considerate nella valutazione comparativa dall'Amministrazione, ovvero Confindustria, Confrtrasporto e Confetra.

Il confronto effettuato rispetto a tali organizzazioni, al fine di vagliare il requisito della “maggiore rappresentatività”, è, dunque, fuor di luogo in quanto la presenza di Confitarma, nell'ambito del CNEL, è dovuta in ragione della caratterizzazione specifica della medesima ed al contempo che nessun'altra organizzazione sindacale rappresenta l'industria della navigazione.

Con riguardo a **Confindustria**, occorre infatti rappresentare che questa è la principale associazione di rappresentanza delle imprese manifatturiere e di servizi in Italia che operano in svariati settori (edili, lapideo-estrattivo, laterizi e manufatti in cemento, cemento-calce-gesso; grafici, editoriali, informatico e dei servizi innovativi, cartari, cartotecnici, stampa dei periodici, comunicazione; alimentari e affini, pesca e trasformazione; chimica e concia, plastica e gomma, vetro, ceramica e piastrelle, abrasivi; Metalmeccanica e installazione di impianti, e affini e gioielleria, oreficeria; tessile, abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, occhiali, giocattoli, penne, spazzole, pennelli, ombrelli e impugnature; Imprese di pulizia, servizi di vigilanza, *multiservice*, e affini e altri servizi (promozioni export, supporto alle imprese, noleggio servizi e attrezzature) e varie, immobilariisti, attività finanziarie e di garanzia, agenzie di commercio e rappresentanza; legno, sughero, mobile, arredamento, industrie boschive e forestali;

dirigenti industria; turismo e cultura; trasporti; salute università e ricerca e agenti e rappresentanti di commercio). Ma non anche nel settore della navigazione.

Nel sistema industriale, infatti, l'industria marittima nazionale è autonoma rispetto al complesso industriale nazionale.

Con riguardo a **Conftrasporto**, invece, occorre rilevare che la medesima *“persegue lo scopo di coordinare le Organizzazioni aderenti e le imprese associate nei rapporti politici, economici, sociali e sindacali per rappresentare unitariamente le modalità del trasporto merci e persone, della spedizione e della logistica in campo nazionale e internazionale, promuovendo ogni iniziativa, per rendere concreta ed operante la solidarietà tra le suddette categorie al fine di costituire un punto di riferimento per le aspettative del settore”*.

Il settore rappresentato da Conftrasporto nell'ambito del CNEL, ovvero quello del trasporto e della logistica non coincide pienamente con quello rappresentato da Confitarma, ovvero quello dell'**industria di navigazione**, che in quanto **più ampio** include, tra gli altri, anche il settore del trasporto in mare.

Parimenti, può dirsi con riguardo a **Confetra**, a cui fanno capo *“le imprese di autotrasporto, gli operatori logistici, le imprese di spedizione, i corrieri, i magazzini generali e i depositi conto terzi, gli operatori intermodali, gli operatori ferroviari, gli spedizionieri marittimi, i terminalisti portuali, gli agenti marittimi i doganalisti, gli interporti, gli agenti aerei, le imprese che effettuano trasporti eccezionali, i traslocatori nazionali ed internazionali, le imprese ferroviarie cargo, i centri di assistenza doganale, le imprese di handling aeroportuale, gli operatori postali privati, i piloti dei porti, gli operatori logistici specializzati nel prodotto farmaceutico, gli operatori specializzati nella distribuzione di prodotti farmaceutici, parafarmaceutici e dell'indotto correlato, le imprese che effettuano la distribuzione ultimo miglio e le imprese specializzate nella fornitura di servizi di fumigazione”*.

Anche dai richiamati elementi si conferma che Confitarma è l'unica organizzazione che tutela specificamente ed esclusivamente gli interessi delle imprese operanti nel settore dell'industria marittima.

La valutazione effettuata, obliterando i principi del pluralismo e delle specificità, è dunque sotto più profili illegittima ed erronea.

Infatti, in violazione dei medesimi, la presenza dello specifico settore economico produttivo dell'industria armatoriale – il quale non può in alcun modo essere assorbito in quelli che complessivamente rappresentati da Confindustria, Confraspporto e Confetra – non trova alcuna adeguata espressione nell'ambito delle organizzazioni sindacali ammesse nel CNEL le quali risultano di più ampia – disomogenea – portata.

I.3. Né è condivisibile l'affermazione in base alla quale sarebbe *“in ogni caso [...] comunque rappresentata all'interno del CNEL per il tramite dei rappresentati di Confindustria cui aderisce”*.

Anzitutto, come innanzi anticipato, Confitarma rappresenta un segmento economico produttivo specifico, differente, autonomo e non riconducibile a quelli rappresentati da Confindustria.

Inoltre le imprese rappresentate da Confitarma non coincidono con quelle rappresentate da Confindustria.

Pertanto, in assenza di un designato di Confitarma nell'ambito del CNEL, le istanze delle imprese rappresentate dalla ricorrente non troveranno e non potrebbero trovare in alcun modo tutela e rappresentanza.

In ordine ai rapporti tra Confitarma e Confindustria occorre evidenziare che, come ben noto, i medesimi sono finalizzati esclusivamente a favorire attività di mero coordinamento tra l'industria armatoriale e quella – pacificamente distinta e separata – manifatturiera, senza che la prima possa essere indebitamente assorbita nella seconda e senza che la seconda possa in alcun modo duplicare la rappresentanza della prima.

Tanto è vero, lo si ribadisce, che negli ultimi 30 anni Confitarma è sempre stata presente nel CNEL, indipendentemente da Confindustria, e la presenza nel CNEL è tutt'ora ritenuta "strategica" dal competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Tale circostanza è d'altronde ulteriormente corroborata dalla costante - e autonoma - presenza di Confitarma, non solo nel CNEL, quanto anche nelle Camere di commercio delle principali città marittime, nonché dallo scorporo degli addetti di Confitarma da quelli di Confindustria ai fini della determinazione della rappresentatività delle due organizzazioni da parte del Ministero del Lavoro e delle Regioni.

Inoltre, l'adesione di Confitarma a Confindustria non può assumere alcun rilievo tenuto conto che anche altre organizzazioni sindacali per le quali la nota impugnata ha previsto una rappresentanza nel CNEL sono associate ad altre Confederazioni anch'esse rappresentate nel medesimo Consiglio.

Nel dettaglio è stato assegnato un rappresentante a Conftrasporto, la quale aderisce a Confcommercio, la quale, a sua volta, si è vista anch'essa assegnare un rappresentante, sicché è evidente che tale circostanza non è in alcun modo idonea a legittimare l'esclusione impugnata in questa sede.

In parte qua gli atti impugnati sono dunque illegittimi anche per eccesso di potere sub specie di contraddittorietà e disparità di trattamento.

È quindi evidente che l'omesso riconoscimento – in radice – di almeno un rappresentante a Confitarma, anche a voler considerare i relativi rapporti con Confindustria, costituisce una palese violazione delle richiamate disposizioni e principi generali e, al contempo, si risolve in un'inammissibile disparità di trattamento rispetto ad altre organizzazioni.

L'Amministrazione ha adoperato esclusivamente nei confronti di Confitarma criteri penalizzanti e discriminatori in quanto, in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, non adoperati nei confronti delle altre organizzazioni sindacali che, secondo la prospettazione avversaria, si trovano in condizione analoga.

Infatti nei confronti di Conftrasporto e Confcommercio, l'Amministrazione non ha rilevato l'adesione ad un'organizzazione sindacale già presente nel CNEL, ai fini della valutazione della ripartizione e assegnazione dei seggi, e non ha valorizzata tale circostanza in chiave escludente, come invece avvenuto esclusivamente nei confronti di Confitarma.

I provvedimenti impugnati sono dunque, anche in parte qua, illegittimi e devono essere annullati.

I.4. Infine, fermo quanto sopra, non può dirsi neppure ragionevole e sufficiente la motivazione adottata dall'Amministrazione secondo cui *“la ricorrente rappresenta solo 133 aziende e ha una diffusione territoriale in una sola regione [...] gli indicati dati mostrano una flessione di rappresentatività rispetto al 2017, allorquando aderivano a Confitarma 142 imprese del settore”*.

Si tratta, invero, di una lievissima e insignificante riduzione dei dati indicativi il grado di rappresentatività di Confitarma che in alcun modo può aver inficiato la maggiore rappresentatività da parte della medesima, che continua a rappresentare il 70% della flotta di bandiera italiana, dello specifico settore dell'industria della navigazione.

Prendendo in considerazione le due dichiarazioni di rappresentatività trasmesse dalla ricorrente al Ministero competente nel 2017 (riferita al 31 dicembre 2016) e nel 2022 (riferita al 31 dicembre 2021), la diminuzione è pari ad un irrisorio numero di 9 imprese per una variazione percentuale relativa al **numero di imprese è pari a 6,34%**.

Inoltre, oltre a rilevare che si tratta di un esiguo divario, giova segnalare che in tale periodo si sono verificate quattro operazioni di fusione e che il 2021 – annualità di riferimento per la verifica della rappresentatività delle organizzazioni interessate alla ricostituzione del CNEL – si collocava in pieno periodo pandemico, a causa del quale tutte (o quasi) le organizzazioni sindacali, come il resto della società, hanno subito un calo dei dati numerici indicativi del grado di rappresentativi.

Infine, giova segnalare che la ricorrente ha, da sempre, una diffusione territoriale in due regioni e, in particolare, ha sede a Roma e a Genova.

ISTANZA CAUTELARE

Sul *fumus* valga quanto innanzi dedotto.

Sul *periculum* rileva che la ricorrente è stata illegittimamente privata del bene della vita cui aspira il quale verrebbe irreversibilmente leso qualora non venissero adottate misure cautelari sospensive.

Gli atti impugnati generano un pregiudizio grave e, stante l'avvio della consiliatura, irreparabile nelle more del giudizio di merito per Confitarma e per le imprese dell'industria armatoriale da essa sola rappresentate.

Si propone, pertanto, istanza di concessione di misure cautelari idonee a preservare interinalmente i diritti e gli interessi dell'odierna ricorrente nelle more della decisione nel merito, se del caso tramite *remand*.

In subordine si chiede che, tenuto altresì conto della assoluta peculiarità della vicenda, ai sensi e per gli effetti del comma 10 dell'art. 55 c.p.a., venga disposta la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

SI CONCLUDE

Per l'accoglimento del ricorso e della correlata istanza cautelare, con ogni conseguenza di legge in ordine alle spese di giustizia.

Ai fini del pagamento del Contributo Unificato si dichiara che lo stesso, trattandosi di pubblico impiego, è dovuto nella misura di euro 650,00.

Roma, 31 ottobre 2023

Prof. Avv. Angelo Clarizia

Avv. Paolo Clarizia