

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

Ricorso

nell'interesse della **Confederazione Italiana Federazioni Autonome – CIFA** (C.F. 96258450582), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Andrea Cafà, con sede legale in Roma, via Ludovisi n. 36, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, giusta procura in calce al presente atto, dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli (C.F.: CNTFBA62M23F158G), prof. Adalberto Perulli (C.F. PRLDBR61H30L736X) e David Astorre (C.F.: STRDVD80R02H501D), con domicilio digitale agli indirizzi PEC fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org, adalberto.perulli@servicepec.it e david.astorre@oav.legalmail.it come risultante da pubblici registri (ai sensi dell'art. 136 c.p.a., si dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni relative al presente giudizio all'indirizzo di posta elettronica certificata fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org ed al numero di fax 06.68892383);

contro

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (C.F. 80188230587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Palazzo Chigi, Piazza Colonna, n. 370 (00187 – Roma), rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – C.N.E.L.** (C.F. 80198830582), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Viale D. Lubin n. 2 (00196 – Roma), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, (C.F. 80237250586), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via Veneto n. 56 (00192 – Roma), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** (C.F. 97532760580), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Piazzale Porta Pia, n. 1 (00198 – Roma), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

nei confronti di

- **Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica** (C.F. 80181870587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via Panama n. 62 (00198 – Roma);
- **UNSIC – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori** (C.F. 91030090129), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via Angelo Bargoni, n. 78 (00153 – Roma);
- **Associazione Confraspporto/Confcommercio imprese per l’Italia** (C.F. 97207870581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Piazza Giuseppe Gioacchino Belli, n. 2 (00153 – Roma);
- **CONFAPI – Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata** (C.F. 80184750588), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via della Colonna Antonina n. 52 (00186 – Roma);
- **Domenico Mamone** (C.F. MMNDNC73C21L063X), in qualità di rappresentante di UNSIC in seno alla categoria imprese del CNEL;
- **Annalisa Guidotti** (C.F. GDTNLS60M54H501E), in qualità di rappresentante di CONFAPI in seno alla categoria imprese del CNEL;
- **Carlo De Ruvo** (C.F. DRVCRL59S01F839H), in qualità di rappresentante di Confetra in seno alla categoria imprese del CNEL;

per quanto occorrer possa, dandone comunicazione a

- **Presidenza della Repubblica** (C.F. 00543100580), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via Della Dataria, n. 96 (00187 – Roma) rappresentata e difesa *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato;

per l’annullamento,

previa concessione di misure cautelari ai sensi dell’art. 55 co. 10 c.p.a.,

- del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023, trasmesso a CIFA in data 3 ottobre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione *ex art.* 4, comma 4, legge n. 963 del 1986 e, per l’effetto, il rappresentante di CIFA non è stato inserito tra i componenti del CNEL nella categoria ‘imprese’ (**doc. 1**);
- dell’elenco provvisorio redatto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmesso con nota prot. 12570 del 27 aprile 2023 nella parte in cui non contiene il nominativo del rappresentante di CIFA tra i componenti della categoria imprese del CNEL (**doc. 2**);

- del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023, pubblicato in G.U. n. 218 del 18 settembre 2023 avente ad oggetto la «*nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*», nella parte in cui non ha inserito il rappresentante di CIFA tra i componenti della categoria imprese del CNEL (**doc. 3**);

- di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, tra i quali: (i) la nota prot. n. 17126 del 12 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Gabinetto del Ministro avente ad oggetto «*Rinnovo componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Ricorsi delle associazioni CONFINDUSTRIA, FEDERDISTRIBUZIONE, CIFA, ANIA CONFITARMA e CONFSERVIZI-ASSTRA-UTILITALIA*» (**doc. 4**); (ii) la nota prot. n. 20909 del 14 luglio 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali avente ad oggetto «*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) – Quinquennio 2023-2028. Categoria "Imprese". Ricorso presentato dalla Confederazione Italiana Federazioni Autonome (CIFA)*» (**doc. 5**); (iii) la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2023, ancorché non conosciuta, richiamata dal D.P.R. 8 settembre 2023 con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione *ex art. 4, comma 4, legge n. 963 del 1986* proposto da CIFA e dal D.P.R. 8 settembre 2023 avente ad oggetto la nomina definitiva dei rappresentanti della categoria imprese in seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028.

FATTO

1. Premessa

La presente controversia riguarda il procedimento di rinnovo dei componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (“**CNEL**”) per il quinquennio 2023 – 2028 e, in particolare, l'illegittimità dei provvedimenti che non hanno incluso il rappresentante designato da CIFA - Confederazione Italiana Federazioni Autonome (“**CIFA**” o “**Confederazione**”) tra i componenti del CNEL nella categoria ‘imprese’. Questa mancata inclusione, come si dimostrerà, è frutto di evidenti vizi di eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, dell'errore nei presupposti, del travisamento dei fatti, dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, oltre che

della violazione del criterio della rappresentatività, quantitativa e qualitativa, espresso sia dall'art. 4 della legge n. 936 del 1986 sia, prima ancora, dall'art. 99 Cost..

Nei paragrafi che seguono, (i) dopo una breve presentazione di CIFA, (ii) si ricorderà dapprima il procedimento dettato dal legislatore per la composizione del CNEL, (iii) per poi sintetizzare in quale modo si è svolto il procedimento di rinnovo per il prossimo quinquennio 2023-2028 e (iv) infine descrivere il contenuto dei provvedimenti impugnati.

2. La Confederazione Italiana Federazioni Autonome

CIFA è nata nel 2000 quale confederazione sindacale di rappresentanza datoriale che associa federazioni autonome, espressione della rappresentanza unitaria e strategica delle piccole e medie imprese. La Confederazione rappresenta a livello nazionale, per l'appunto, la categoria delle c.d. PMI operanti nei diversi settori produttivi dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio, del turismo, dei servizi, del terzo settore e delle professioni, tutelando gli interessi delle categorie rappresentate attraverso le proprie articolazioni territoriali e quelle delle federazioni autonome aderenti.

Più precisamente, la Confederazione: (i) assicura assistenza nelle fasi delle trattative volte alla stipulazione di contratti o accordi collettivi; (ii) firma accordi interconfederali nonché contratti collettivi nell'interesse delle categorie rappresentate; (iii) presta servizi di *welfare* e di aggiornamento professionale continuo, anche tramite l'attività degli enti bilaterali costituiti da CIFA; (iv) garantisce, mediante specifiche azioni a livello centrale e periferico, una corretta applicazione della normativa nell'interesse delle federazioni settoriali associate; (v) rappresenta le imprese aderenti dinanzi agli organi amministrativi e legislativi dello Stato, delle Regioni e delle altre associazioni sindacali di datori di lavoro o di lavoratori.

È importante subito rimarcare il tratto peculiare del modello organizzativo di CIFA, la cui rappresentatività deriva non soltanto dalle federazioni autonome aderenti e dalle imprese ad esse associate, ma anche dalle imprese (numerossime) che aderiscono agli enti di natura bilaterale nati dall'iniziativa di CIFA stessa. Più precisamente, CIFA (quale organizzazione sindacale datoriale) insieme alla CONFESAL (quale organizzazione sindacale dei lavoratori), ha costituito tre enti di natura bilaterale:

(i) nel 2006, il FonARCom, che rappresenta il primo fondo interprofessionale per la formazione continua in Italia per numero di aziende aderenti (149.668 aziende al 31 dicembre 2021), con un relevantissimo numero di lavoratori occupati (1.153.493 occupati al 31 dicembre 2021) (**doc. 6**). CIFA, attraverso le attività svolte da tale ente, garantisce un'offerta formativa a diverse migliaia di lavoratori impiegati nelle aziende aderenti a FonARCom, esaminando e formulando pareri di condivisione dei piani formativi proposti;

(ii) nel 2012, l'EPAR quale ente paritetico che eroga prestazioni sociali a sostegno dei lavoratori, con oltre 3.000 imprese aderenti e più di 8.000 lavoratori (al 31 dicembre 2021) (**doc. 7**). Per il tramite di EPAR, in particolare, CIFA fornisce supporto e assistenza relativamente alla certificazione dei contratti collettivi individuali di lavoro, alla conciliazione *ex artt. 410 e ss. c.p.c.*, alla nomina dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale, alla condivisione – anche per finalità statistiche e di monitoraggio – delle attività formative erogate in favore dei lavoratori, alla validazione dei piani formativi in materia di apprendistato, primo ingresso e reimpiego, oltre a garantire l'erogazione di servizi di integrazione al reddito;

(iii) nel 2018, il SanARCom, ossia un fondo di assistenza sanitaria integrativa che fornisce servizi e assistenza sanitaria a 800 imprese per oltre 8.000 lavoratori (**doc. 8**).

A questo proposito (e con riserva di tornare *infra* sul punto) è utile una breve parentesi per ricordare che gli «enti bilaterali», così come previsto dall'art. 2 lett. b) del d.lgs. n. 276 del 2003 (c.d. Riforma Biagi), sono «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento». In altre parole, gli enti bilaterali sono associazioni costituite dalle parti sociali attraverso

la contrattazione collettiva al fine di svolgere sul territorio determinate funzioni di rilevante interesse socio-economico.

Tali enti hanno subito una evoluzione importante nel corso del secolo scorso sino a trovare pieno riconoscimento del loro valore e della loro rilevanza da parte dello stesso legislatore con l'intervento testé citato del 2003.

Trattasi, oggi, di realtà organizzative alle quali aderiscono imprese e lavoratori, la cui attività va oltre la contrattazione collettiva spingendosi in altri ambiti tipici del panorama sindacale come, ad esempio, la prestazione di servizi nell'ambito del *welfare*, del sostegno al reddito, della salute e della formazione dei dipendenti e della loro sicurezza.

Gli enti bilaterali, dunque, non soltanto per le funzioni socio-economiche svolte ma anche perché possono essere costituiti, per espressa previsione legislativa, soltanto dalle «*associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative*» (sottolineatura aggiunta), sono soggetti che rivestono una rilevanza ed una importanza essenziale e da cui non si può prescindere per valutare lo stato delle relazioni sindacali esistenti tra le Parti sociali.

L'impegno nella bilateralità profuso da una Confederazione non può, pertanto, non essere valutato e valorizzato per misurare la rappresentatività di un'organizzazione sindacale ai fini della composizione del CNEL. Questo elemento che, come detto, costituisce il tratto caratteristico del modello organizzativo di CIFA, come si vedrà, non è stato tenuto in considerazione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso dell'istruttoria che ha portato al rinnovo dei componenti del CNEL, con la conseguente illegittima mancata inclusione del rappresentante di CIFA nella categoria delle 'imprese'.

3. Il procedimento di nomina dei componenti del CNEL

Prima di procedere oltre e descrivere lo specifico procedimento di rinnovo del CNEL per il quinquennio 2023-2028, può essere utile ricordare i momenti essenziali di questo procedimento così come previsti dalla legge n. 936 del 1986, soffermandoci in particolare sulla disciplina prevista per la nomina dei componenti della categoria 'imprese'.

L'art. 99 Cost., come noto, stabilisce che il CNEL «è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa».

A sua volta, la legge n. 936 del 1986, in attuazione del dettato costituzionale, stabilisce che il CNEL è composto da un totale di sessantaquattro componenti (oltre al Presidente), di cui: (a) dieci sono esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; (b) sei sono rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato; (c) quarantotto sono rappresentanti delle categorie produttive che, a loro volta, sono suddivisi tra ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e, infine, «diciassette rappresentanti delle imprese» (art. 2, co. 1, lett. b), legge n. 936 del 1986). È sulla composizione di quest'ultimo numero di rappresentanti che verte la presente controversia.

Si deve allora guardare all'art. 4 della legge n. 936 del 1986 che disciplina il procedimento di nomina dei rappresentanti delle categorie produttive, ivi incluse, le imprese. In estrema sintesi la previsione testé richiamata prevede che:

- ✓ nove mesi prima alla scadenza del mandato dei componenti del CNEL, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avvia il procedimento di rinnovo della composizione del Consiglio con avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (art. 4, co. 1);
- ✓ entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, le organizzazioni sindacali di carattere nazionale trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le candidature dei propri rappresentanti per la categoria produttiva d'interesse (art. 4, co. 2);
- ✓ nei 30 giorni successivi alla ricezione delle candidature, il Presidente del Consiglio dei Ministri, uditi i Ministeri interessati, definisce «l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» e lo comunica a tutte le organizzazioni designanti (art. 4, co. 3);
- ✓ entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'elenco, le organizzazioni interessate possono presentare ricorso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale ne dà comunicazione alle altre organizzazioni interessate (art. 4, co. 4). Nel ricorso le organizzazioni «sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il **grado di rappresentatività**, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro» (art. 4, co. 5). Il ricorso è deciso, udita l'organizzazione

ricorrente ed eventualmente le organizzazioni controinteressate, entro 45 giorni con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 4, co. 7);

✓ a seguito della decisione sui ricorsi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, redige l'elenco definitivo dei quarantotto rappresentanti delle categorie produttive in seno al CNEL. I membri del CNEL sono così nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La giurisprudenza ha in più occasioni chiarito che gli elementi indicati nell'art. 4, co. 5, della legge n. 936 del 1986 sono dei criteri preferenziali ai fini della valutazione del «grado di rappresentatività», ma che «il dato normativo non esclude che si possano valorizzare anche altri elementi se “necessari” a manifestare il particolare “grado di rappresentatività” dell’associazione sindacale» (cfr., Consiglio di Stato, sez. IV, 3.5.2021, n. 3479).

Detto questo, veniamo al procedimento di rinnovo del CNEL per il quinquennio 2023-2028 e ai fatti più direttamente rilevanti per il presente contenzioso.

4. Il procedimento di nomina dei componenti del CNEL per il quinquennio 2023-2028

4.1 Con avviso pubblicato nella G.U.R.I. n. 145 del 23 giugno 2022 (**doc. 9**), la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato, ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1986 n. 936, la «procedura di rinnovo dei componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)» per il quinquennio 2023-2028.

L'inclusione di un rappresentante di CIFA tra i componenti del nuovo CNEL, come intuibile, ha rappresentato il naturale sviluppo dell'attività di una confederazione in costante crescita da oltre un ventennio.

In data 27 giugno 2022, pertanto, CIFA quale «associazione di categoria datoriale rappresentativa a carattere nazionale», ha designato «quale proprio componente del CNEL, Categoria Produttiva “Imprese”, il Presidente Nazionale della stessa, Andrea Cafà» (**doc. 10**). A sostegno della candidatura, CIFA, ha fornito i dati relativi al proprio 'grado di rappresentatività' alla data del 31 dicembre 2021, evidenziando tra l'altro:

- (i) di essere composta da 27 federazioni e 3 enti bilaterali, per un totale di **224.976 aziende**, alle quali aggiungono **48.325 lavoratori autonomi**, per un numero complessivo pari a **273.301 soci aderenti** e **1.717.748 occupati**;
- (ii) di avere un totale di **15 sedi regionali** e **66 sedi provinciali**;
- (iii) di aver sottoscritto **11 contratti collettivi** nazionali di lavoro.

4.2 Dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto ai Ministeri eventualmente interessati di rendere osservazioni rispetto ai dati dichiarati dalle varie organizzazioni candidate.

Con nota prot. n. 3424 del 15 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (“**Ministero del Lavoro**”) ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le tabelle riepilogative dei dati attestanti la rappresentatività (*i.e.*: aziende iscritte, occupati, lavoratori autonomi, sedi regionali, sedi provinciali, CCNL stipulati) delle organizzazioni candidate all’inserimento nella categoria ‘imprese’.

Inoltre, proprio con riferimento alle candidature della categoria ‘imprese’, il Ministero ha evidenziato *«l’opportunità di valorizzare ulteriormente il principio del pluralismo, nella consapevolezza della costante evoluzione e trasformazione dei settori economici e produttivi e della dimensione delle imprese associate»*. Inoltre, il Ministero ha segnalato che *«al fine di riconoscere adeguata rappresentanza al variegato mondo delle imprese, potrebbero essere valutate le istanze di quelle organizzazioni che...associano imprese di medie e piccole dimensioni le quali, tuttavia, occupano complessivamente un numero significativo di lavoratori»*, evidenziando la possibilità di *«riconoscere rappresentanti ad ulteriori organizzazioni, tra quelle attualmente non rappresentate nel CNEL, che risultino in possesso di adeguanti requisiti di rappresentatività per dimensione associativa e rilevanza della categoria produttiva»* (**doc. 11**).

A fronte di queste confortanti indicazioni da parte del Ministero del Lavoro, CIFA confidava nella propria inclusione nell’elenco ‘provvisorio’ dei componenti del CNEL che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si accingeva a predisporre. Così, tuttavia, non è stato.

4.3 In data 27 aprile 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso noto l’elenco dei componenti del CNEL, senza includere il rappresentante di CIFA e senza, per vero, nemmeno fornire la minima motivazione in ordine alla ritenuta (maggior) rappresentatività delle organizzazioni selezionate rispetto a quelle escluse (doc. 2).

4.4 In data 24 maggio 2023, CIFA ha proposto ricorso in opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 4, co. 4 della legge n. 936 del 1986, chiedendo il riesame del provvedimento di nomina dei componenti del CNEL e, per l'effetto, l'assegnazione in suo favore di un seggio all'interno della categoria 'imprese' (**doc. 12**). Nel rinviare alla lettura del ricorso di CIFA, qui è sufficiente segnalare che la Confederazione ha illustrato gli indici della sua rappresentatività ai sensi dell'art. 4, co. 5, della legge n. 936 del 1986, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle sue strutture organizzative, alla consistenza numerica della Confederazione (per il tramite delle Federazioni ad essa aderenti e degli Enti bilaterali costituiti), nonché alla partecipazione della stessa alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. La Confederazione ha altresì sottolineato la già ricordata peculiarità della propria struttura organizzativa legata alla presenza di Enti bilaterali, ad ulteriore comprova della rappresentatività di CIFA e della conseguente legittima aspettativa di vedersi riconosciuto un seggio in seno al CNEL. Si noti che CIFA, in allegato al ricorso, ha persino prodotto gli atti costitutivi dei tre enti di natura bilaterale costituiti dalla Confederazione, la cui costituzione e attività è stata peraltro approvata con appositi decreti del Ministero del Lavoro.

Nel contempo, CIFA ha appuntato l'attenzione sulla posizione di alcune altre organizzazioni, i cui rappresentanti erano stati inspiegabilmente inseriti nell'elenco provvisorio dei componenti del CNEL. In particolare, il ricorso di CIFA ha stigmatizzato la posizione: (i) delle due confederazioni, CONFAPI-Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata e UNSIC-Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori, la cui rappresentatività, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo, risultava oggettivamente inferiore in base ai dati risultanti dalla nota del Ministero del Lavoro del 15 marzo 2023 (doc. 11); (ii) di altre due confederazioni, Confetra e Confrasperto, i cui rappresentanti erano stati inseriti nell'elenco provvisorio nonostante entrambe le confederazioni fossero rappresentative del medesimo settore produttivo (*i.e.* settore dei trasporti), in violazione del principio del pluralismo valorizzato dal Ministero del Lavoro nella citata nota del 15 marzo 2023.

4.5 A fronte della presentazione del ricorso di CIFA, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero del Lavoro hanno trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il proprio contributo istruttorio.

Con nota prot. n. 17126 del 12 giugno 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è invero limitato a rappresentare di non avere *«osservazioni da formulare tenuto conto del fatto che le associazioni ricorrenti [tra cui CIFA] non sono annoverabili tra quelle maggiormente rappresentative per i profili di competenza di questo Ministero»*, esprimendosi a favore della selezione dei rappresentanti di *«tutte le associazioni afferenti al settore dei trasporti, della spedizione e della logistica già precedentemente rappresentate in seno al CNEL»* (doc. 4).

Con nota prot. n. 20909 del 14 luglio 2023, invece, il Ministero del Lavoro ha formulato osservazioni in merito al ricorso di CIFA, esprimendo dubbi sulla possibilità di considerare le imprese aderenti agli Enti bilaterali costituiti da CIFA ai fini della valutazione del grado di rappresentatività della candidatura e precisamente che *«per quanto CIFA sottolinei...la peculiarità della propria struttura organizzativa, appare difficile qualificare un ente bilaterale o un fondo interprofessionale come una organizzazione sindacale (qual è, di norma, una “federazione”), e dunque sembra quantomeno dubbio che le imprese aderenti a tali enti (e i lavoratori da esse occupati) possano essere validamente considerate per definire la consistenza organizzativa della Confederazione»*. A questo proposito, la nota ministeriale *«osserva che, pur riconoscendo l'importanza a livello nazionale di CIFA, questa Direzione Generale non può che ribadire la vigenza di quanto espressamente previsto dal comma 5 dell'art. 4 della legge n. 936/1986»* ai fini della valutazione del grado di rappresentatività delle associazioni datoriali candidate (doc. 5).

5. Il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023: la mancata inclusione del rappresentante di CIFA nel CNEL

5.1 In data 18 settembre 2023 è stato pubblicato sulla G.U.R.I. (n. 218 del 18 settembre 2023) il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023 avente ad oggetto la *«Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»* (doc. 3). Questo decreto ha confermato la composizione del CNEL prevista nell'elenco 'provvisorio' formato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 27 aprile 2023 e, dunque, senza l'inserimento del rappresentante di CIFA all'interno della categoria delle 'imprese'.

5.2 Solo nella successiva data del 3 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso a CIFA il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023 con il quale, *«vista...la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 settembre 2023»*, è stato respinto il ricorso in opposizione proposto dalla Confederazione.

Questo provvedimento, dopo aver richiamato le osservazioni espresse dal Ministero del Lavoro nella nota del 13 luglio 2023, ha respinto il ricorso di CIFA ritenendo che le altre organizzazioni inserite nella categoria ‘imprese’ avrebbero *«evidenziato tutte consistenze numeriche indice di rappresentatività superiori, per uno o più indicatori, rispetto a quelle della ricorrente»*. Il che sarebbe emerso dai dati forniti dal Ministero del Lavoro anche con specifico riferimento alla posizione di CONFAPI e UNSIC, atteso che CIFA avrebbe *«dati numerici»* di rappresentatività *«oggettivamente inferiori a quelli delle controinteressate»*. Sicché *«la nomina di CIFA potrebbe avvenire esclusivamente a discapito di un'altra organizzazione che ha un maggior indice di rappresentatività, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, rispetto a quello dell'organizzazione ricorrente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 936 del 1986»*.

Quanto al duplice inserimento di Confetra e Conftrasporto a scapito del rappresentante di CIFA, invece, il d.P.R. 8 settembre 2023 nulla ha spiegato in merito a questa decisione, lasciando, peraltro, senza risposta le censure dedotte da CIFA in sede di ricorso amministrativo.

5.3 Prima di illustrare le ragioni che rendono illegittimi i provvedimenti impugnati, va segnalato che, in data 10 ottobre 2023, CIFA ha presentato istanza di accesso agli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendo l'ostensione: (i) di tutta la documentazione trasmessa dai soggetti controinteressati, unitamente alla presentazione della loro candidatura per l'accesso al CNEL; (ii) delle osservazioni formulate dai vari Ministeri interessati rispetto al ricorso *ex art. 4, co. 4* legge n. 936 del 1986 proposto da CIFA; (iii) dei criteri di valutazione adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri *«per l'individuazione e la selezione delle organizzazioni di categoria che hanno presentato la propria candidatura»*; (iv) degli *«eventuali verbali redatti in occasione delle sedute finalizzate alla determinazione dell'elenco definitivo trasmesso»* (**doc. 13**).

Con nota prot. 31075 del 24 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha riscontrato all'istanza di accesso agli atti di CIFA, trasmettendo soltanto le osservazioni

dei Ministeri (unitamente ai ricorsi in opposizione delle altre organizzazioni candidate, ancorché non richiesti) e null'altro. Non è dato sapere il motivo della mancata trasmissione dell'ulteriore documentazione richiesta, non essendovi traccia di motivazione nel riscontro ricevuto (**doc. 14**).

Successivamente, in data 31 ottobre 2023, è stata presentata un'ulteriore istanza di accesso da parte di CIFA per ottenere l'ostensione della documentazione presentata da UNSIC e da CONFAPI per l'annualità 2021 ai fini della candidatura all'inserimento dei loro rappresentanti all'interno del CNEL (**doc. 15**). Ad oggi, CIFA non ha ricevuto riscontro.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi e devono essere annullati, previa adozione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 55 co. 10 c.p.a., per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 97 e 99 Cost.. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, irragionevolezza, illogicità, travisamento dei fatti ed errore nei presupposti. Ingiustizia manifesta. Contraddittorietà intrinseca.

I.1 I provvedimenti impugnati sono illegittimi nella parte in cui hanno assegnato un componente del CNEL nella categoria 'imprese' a CONFAPI, anziché a CIFA nell'erroneo presupposto che l'odierna ricorrente avrebbe *«dati numerici»* di rappresentatività *«oggettivamente inferiori»* a quelli di CONFAPI, *«ciò che non consente di legittimamente sottrarre ad altra organizzazione la possibilità di essere rappresentata nella categoria imprese in seno al CNEL in favore di CIFA»*.

I provvedimenti impugnati si rivelano viziati, oltre che dalla violazione dell'art. 4 co. 5 della legge n. 936 del 1986, da eccesso di potere sotto tutti i profili indicati in rubrica, atteso che CIFA ha un maggiore indice di rappresentatività, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo, rispetto a CONFAPI.

I.2 La maggiore rappresentatività di CIFA rispetto a CONFAPI secondo gli indici previsti dall'art. 4 co. 5 della legge n. 936 del 1986 (*i.e.*: ampiezza e diffusione delle

strutture organizzative; consistenza numerica; partecipazione alla formazione e stipulazione di contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro, composizioni delle controversie) emerge dagli stessi dati numerici riportati nel d.P.R. 8 settembre 2023 che ha respinto il ricorso di CIFA.

In relazione alla posizione di CIFA, il provvedimento impugnato riporta quanto segue:

TENUTO CONTO che, secondo i dati numerici forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la ricorrente ha una consistenza numerica di 224.976 aziende, una diffusione territoriale in 15 regioni e in 66 province di cui 9 coincidenti con le regionali, ha sottoscritto 11 contratti collettivi nazionali del lavoro e non risultano controversie composte presso le direzioni territoriali del lavoro;

In relazione alla posizione di CONFAPI, il provvedimento impugnato riporta quanto segue:

-Confapi che annovera 116.502 aziende iscritte, una diffusione territoriale in 17 regioni e in 45 province di cui 12 coincidenti con le regionali, ha sottoscritto 11 contratti collettivi;

Dai dati testé riportati (peraltro forniti dal Ministero del Lavoro) risulta che CIFA:

- ha una consistenza numerica di **224.976 aziende** iscritte e, dunque, ben **108.474 aziende in più** di CONFAPI;
- conta **15 sedi regionali** e **66 sedi provinciali** e, dunque, **21 sedi in più di CONFAPI**, di cui peraltro solo 9 coincidenti con le sedi regionali e, dunque, con 3 coincidenze in meno rispetto a CONFAPI;
- ha sottoscritto **11 contratti collettivi** nazionali del lavoro, ossia lo stesso identico numero di contratti sottoscritti da CONFAPI. Per giunta, tra i contratti di CIFA, come illustrato nel ricorso amministrativo, vanno annoverati l'accordo interconfederale sullo *smart working* e il contratto disciplinante l'attività dei lavoratori degli studi professionali.

Sia consentito evidenziare che aggiungendo i 48.325 lavoratori autonomi associati a CIFA, il totale degli aderenti alla Confederazione raggiunge il totale di 273.301. Facendo la medesima operazione con la struttura di CONFAPI, la controinteressata raggiungerebbe un totale di soci aderenti pari a 158.760 (per effetto della somma tra 116.502 aziende aderenti e 42.258 lavoratori autonomi), ossia di circa 100.000 soci in meno di CIFA.

Non è, pertanto, in alcun modo spiegabile o giustificabile la scelta della Presidenza del Consiglio dei Ministri di attribuire un rappresentante a CONFAPI, alla luce di dati numerici di rappresentatività che indiscutibilmente sono inferiori rispetto a quelli di CIFA. Ora, se è pur vero che il dato “*aritmetico*” non sia di per sé l’unico idoneo a favorire una Confederazione rispetto ad un’altra, l’eventuale decisione di discostarsi dal dato numerico necessita di una idonea argomentazione derogatoria che, nel caso di specie, non è stata in alcun modo offerta nel provvedimento impugnato rendendo lo stesso assolutamente illogico e viziato da eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

Oltretutto, anche a voler analizzare la specialità del settore rappresentato, sia CIFA sia CONFAPI rappresentano la medesima categoria produttiva delle piccole e medie imprese, sicché neppure un profilo legato alla specifica rappresentatività settoriale – per giunta nemmeno menzionato nel provvedimento impugnato – avrebbe potuto giustificare la preferenza a favore di CONFAPI.

Dal confronto dei dati testé richiamati, dunque, è evidente esattamente il contrario di quanto riportato nel provvedimento impugnato: **i «dati numerici» di CIFA sono oggettivamente superiori a quelli di CONFAPI** e, pertanto, è il rappresentante di CIFA che avrebbe dovuto essere inserito tra i componenti dal CNEL al posto del rappresentante illegittimamente assegnato a CONFAPI.

I.3 Nell’indicare i dati circa il numero delle aziende aderenti a CIFA, il Ministero del Lavoro, prima, e la Presidenza del Consiglio, poi, hanno ovviamente e correttamente conteggiato sia le aziende associate a CIFA per il tramite delle Federazioni aderenti alla confederazione, sia le aziende aderenti a CIFA per il tramite degli enti bilaterali costituiti da CIFA stessa.

Tuttavia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle premesse del d.P.R. 8 settembre 2023 (recante il rigetto del ricorso di CIFA), mediante il richiamo ad alcune osservazioni espresse dal Ministero del Lavoro nella nota n. 20909 del 14 luglio 2023, è sembrata esprimere il dubbio che le aziende associate a CIFA per il tramite degli enti bilaterali, non potessero essere conteggiate ai fini della valutazione della consistenza numerica di CIFA stessa. Più precisamente, nelle premesse del d.P.R. 8 settembre 2023 si legge quanto segue: *«viste le osservazioni del 13 luglio 2023 del Ministero del lavoro formulate in merito*

al ricorso, con le quali il Ministero solleva dubbi sui dati comunicati da Cifa in ordine alla propria consistenza organizzativa, in particolare evidenziando che, nella documentazione inviata da Cifa, le aziende aderenti a EPAR, FonARCom e SanARCom, nonché i lavoratori dalle stesse occupati e i relativi lavoratori autonomi, risultano già conteggiati ai fini della complessiva consistenza organizzativa di Cifa, nonché aggiungendo che, nella stessa documentazione, non si rinviene alcuna indicazione in merito alla natura di EPAR, FonARCom e SanARCom come enti bilaterali o fondi interprofessionali, essendo gli stessi indicati invece nell'elenco delle "Federazioni" di CIFA. Il citato dicastero, pertanto, pone in dubbio che le imprese aderenti a tali enti (e i lavoratori da esse occupati) possano essere validamente considerate per definire la consistenza organizzativa della Confederazione, non potendo un ente bilaterale o un fondo interprofessionale essere qualificato come una organizzazione sindacale» (sottolineato nostro).

Il dubbio, sollevato dal Ministero del Lavoro e che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha riportato nel provvedimento impugnato, non ha ragione di esistere: le imprese associate agli enti bilaterali costituiti da CIFA devono logicamente essere incluse nel conteggio delle imprese che contribuiscono alla consistenza associativa della Confederazione.

Infatti, le aziende aderenti agli enti bilaterali, al pari di quelle aderenti alle federazioni confederate, fanno capo e si avvalgono dell'attività di CIFA e gli enti bilaterali rappresentano un importantissimo indice di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986, alla luce del ruolo sempre più incisivo riconosciuto loro da parte del legislatore.

Gli enti bilaterali, invero, rappresentano un elemento qualitativo importantissimo per verificare la rappresentatività di un'associazione sindacale.

Su questo specifico punto si tornerà tra un attimo, perché qui si vuole intanto sottolineare che dal passaggio del provvedimento impugnato testé riportato emerge l'errore di fondo in cui sono incorse le Amministrazioni resistenti: l'ente bilaterale, per definizione, non è un'organizzazione sindacale perché esso è un 'prodotto' dell'organizzazione sindacale e serve a prestare servizi di rilevante interesse socio-economico ad aziende e lavoratori. In altre parole, l'ente bilaterale non si confonde con l'organizzazione istitutrice, ma diventa una delle principali e più rilevanti espressioni dell'azione sindacale.

Se questo è vero, come è vero, non si comprende per quale ragione le aziende aderenti agli enti bilaterali costituiti da CIFA non dovrebbero essere conteggiate ai fini della rappresentatività dell'organizzazione datoriale odierna ricorrente.

Sono evidenti, dunque, i vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, errore nei presupposti e violazione anche della normativa in materia di enti di natura bilaterale che deriverebbero da un'interpretazione del provvedimento impugnato che tendesse ad escludere dal conteggio delle aziende aderenti a CIFA tutte quelle aziende associate alla Confederazione per il tramite degli enti bilaterali.

Né si dica che, come si legge nelle premesse del d.P.R. 8 settembre 2023, nella documentazione fornita da CIFA nel corso dell'istruttoria *«non si rinviene alcuna indicazione in merito alla natura di EPAR, FonARCom e SanARCom come enti bilaterali o fondi interprofessionali»*. Non soltanto il ricorso di CIFA spiegava la natura di tali enti, ma recava in allegato gli atti che hanno portato alla costituzione di EPAR, FonARCom e SanARCom. Oltretutto, stupisce il fatto che il Ministero del Lavoro esprima dubbi sulla natura degli enti bilaterali costituiti su iniziativa di CIFA, posto che è stato lo stesso Ministero ad autorizzarne l'attività. È emblematico il decreto del 6 marzo 2006 relativo alla costituzione di FonARCom, nelle cui premesse il Ministero del Lavoro qualifica CIFA come *«organizzazione dei datori di lavoro maggiormente rappresentativa sul piano nazionale»*. Di qui evidente la carenza dell'istruttoria condotta dalle Amministrazioni interessate e l'eccesso di potere per errore nei presupposti e travisamento dei fatti.

Da ultimo, è doveroso segnalare, a scanso di ogni equivoco, che non vi è alcun problema di 'duplice conteggio' tra *«le aziende aderenti a EPAR, FonARCom e SanARCom»* e quelle risultanti dalla *«complessiva consistenza organizzativa di CIFA»*.

Nella dichiarazione di CIFA, infatti, vengono indicate partitamente e in maniera distinta sia le aziende associate mediante le Federazioni aderenti, sia le aziende associate mediante la partecipazione agli enti bilaterali: non vi sono sovrapposizioni, né duplicazioni nell'indicazione dei dati numerici delle aziende associate a CIFA il cui totale, come detto, raggiunge il numero di 224.976 aziende (risultante dalla somma tra il totale delle aziende aderenti alle Federazioni e il totale delle aziende aderenti agli enti bilaterali). Ed è appena il caso di ricordare che i dati che CIFA ha fornito al Ministero del Lavoro e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine alla propria consistenza

associativa, al pari di quanto avviene per tutte le organizzazioni candidate, sono stati dichiarati mediante autocertificazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, con assunzione della responsabilità in ordine alla veridicità di quanto attestato. Non si comprende, pertanto, il perché siano stati sollevati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni della sola CIFA e non di altre Confederazioni che hanno adottato la stessa modalità per comunicare i dati associativi.

I.4 Fermo restando che quanto precede sarebbe già sufficiente a disporre l'annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati, vi è un'ulteriore ragione che rende manifestamente illegittimo l'inserimento del rappresentante di CONFAPI al posto di quello di CIFA. Tale ragione è legata all'aspetto 'qualitativo' della rappresentatività di CIFA che, a sua volta, si fonda sul tratto caratteristico della sua organizzazione che, come sino ad ora illustrato, è stata incentrata sulla promozione degli enti bilaterali.

Non soltanto le aziende aderenti agli enti bilaterali devono essere tenute in considerazione ai fini della consistenza 'quantitativa' della Confederazione, ma la stessa promozione di enti bilaterali di così rilevante dimensione come sono quelli costituiti da CIFA testimonia l'elevatissimo grado di rappresentatività dell'odierna ricorrente, anche da un punto di vista 'qualitativo'.

Infatti, CIFA, come rappresentato anche nel ricorso amministrativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (con corredo documentale a supporto), ha costituito tre enti bilaterali di rilevatissima rappresentatività a livello nazionale:

- (i) FonARCom, che rappresenta il primo fondo interprofessionale per la formazione continua in Italia per numero di aziende aderenti (149.668 aziende al 31 dicembre 2021), con un elevatissimo numero lavoratori occupati (1.153.493 occupati al 31 dicembre 2021);
- (ii) l'EPAR, quale ente paritetico che eroga prestazioni sociali a sostegno dei lavoratori con oltre 3.000 imprese aderenti e più di 8.000 lavoratori alla data del 31 dicembre 2021;
- (iii) SanARCom, fondo di assistenza sanitaria integrativa che fornisce servizi e assistenza a 800 imprese per oltre 8.000 lavoratori.

I provvedimenti impugnati evidentemente non hanno valorizzato tale aspetto ai fini della valutazione della rappresentatività di CIFA, incorrendo in un evidente vizio di

violazione di legge e di eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza e di ingiustizia manifesta.

L'art. 4 co. 5 della legge n. 936 del 1986, infatti, menziona sì degli indici dai quali desumere «*il grado di rappresentatività*» dell'organizzazione datoriale, ma tali indici non sono né tassativi né esaustivi. Questo aspetto è già stato chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui «*il dato normativo non esclude che si possano valorizzare anche altri elementi se "necessari" a manifestare il particolare "grado di rappresentatività" dell'associazione sindacale*» (Consiglio di Stato, sez. IV, 3.5.2021, n. 3479).

Ebbene, la costituzione degli enti bilaterali, tanto più se essi hanno assunto una consistenza e un rilievo primario a livello nazionale come quelli promossi da CIFA, rappresentano senza dubbio un importantissimo indice del «*grado di rappresentatività*» dell'organizzazione datoriale ai sensi dell'art. 4 co. 5 cit. non soltanto da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo. Tale indice avrebbe dovuto essere considerato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella valutazione comparativa fatta tra CIFA e CONFAPI.

Vi sono almeno due convergenti ragioni che confermano la correttezza di questa conclusione.

A) La prima deriva dalla stessa definizione di 'ente bilaterale' fornita dal legislatore all'art. 2, co. 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 276 del 2003. Questa norma chiarisce che gli enti bilaterali sono «*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro **comparativamente più rappresentative***» (neretto e sottolineato nostro). Ciò significa che, per poter costituire un ente bilaterale, bisogna già essere una delle organizzazioni «*comparativamente più rappresentative*» a livello nazionale e CIFA, avendo costituito più enti bilaterali (uno dei quali è il primo più partecipato a livello nazionale per consistenza numerica delle aziende aderenti), lo è senz'altro.

Tale precisazione è di assoluta rilevanza in considerazione del fatto che la norma che regola la scelta dei rappresentanti del CNEL rimanda al concetto di maggiore rappresentatività sindacale che è assolutamente diverso rispetto al concetto, nettamente più esigente, di sindacato «*comparativamente più rappresentativo*».

Tale ultima locuzione, infatti, è stata introdotta per la prima volta con l'art. 2, co. 25, legge n. 549 del 1995, per selezionare i contratti collettivi da utilizzare come parametro per la determinazione del minimale contributivo *ex art.* 1 legge n. 389 del 1989.

Il Legislatore ha inteso individuare, in tale modo, il sindacato che, all'esito della comparazione tra quelli maggiormente rappresentativi, risulti il più rappresentativo di tutti. Si tratta di ricercare una rappresentatività che risulti essere di un certo peso all'esito di un giudizio comparativo effettuato in relazione ad altri sindacati che operano in quello specifico contesto.

Verificare se un sindacato sia «*comparativamente più rappresentativo*» significa effettuare una valutazione che tenga conto di precisi indici di elaborazione giurisprudenziale e dottrina tra i quali, in particolare, la consistenza numerica, l'equilibrata presenza in un ampio arco di settori produttivi rappresentati (soprattutto con riferimento alle Confederazioni), la diffusione geografica sul territorio nazionale, lo svolgimento di attività di contrattazione ma, più in generale, di autotutela con caratteri di continuità e sistematicità.

Si passa, quindi, da una nozione di maggiore rappresentatività che non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, ma ad una effettività della loro forza rappresentativa (Corte Cost., 23 Luglio 2013, n. 231); ad una differente definizione di associazioni comparativamente più rappresentative, che presuppone una valutazione di tipo comparativo, al fine di subordinare il godimento di determinate prerogative alla effettiva capacità rappresentativa delle organizzazioni soggette ad un giudizio comparativo.

Il TAR Lazio, infatti, ha precisato come «*il concetto di rappresentatività di un'associazione sindacale non si presta ad una interpretazione univoca ma va modellato in relazione alle finalità perseguite dalle norme che lo richiamano. In particolare, nell'ipotesi di utilizzazione da parte del legislatore della locuzione "sindacato maggiormente rappresentativo" si è solitamente al cospetto di una previsione volta ad attribuire specifiche prerogative e diritti alle associazioni sindacali operanti in determinati contesti lavorativi, rispetto alle quali l'analisi sulla rappresentatività deve tenere adeguatamente conto della necessità di tutelare il principio del pluralismo, onde evitare che un deficit in termini astratti di rappresentatività si traduca in una sostanziale compromissione dell'esercizio delle libertà di azione sindacale costituzionalmente garantite. Dunque, la nozione di "maggiore*

rappresentatività" va solitamente declinata secondo una accezione inclusiva, in quanto tale criterio non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, bensì ad una effettività - che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale - della loro forza rappresentativa» (TAR Lazio, 8.2.2018, n. 1522).

L'accezione di sindacato 'comparativamente più rappresentativo', rispetto a quella di sindacato 'maggiormente rappresentativo', ha, quindi, un significato molto più selettivo di cui possono fregiarsi i soli sindacati che abbiano una effettiva e rilevante rappresentatività che deve necessariamente trovare posizione in un organo costituzionale qual è il CNEL.

Ciò premesso, gli enti bilaterali, significativamente coinvolti nella riforma del mercato del lavoro ad opera della legge n. 30 del 2003 e del d.lgs. n. 276 del 2003, secondo una logica d'azione partecipativa e non conflittuale, possono esprimere la loro effettività solo se ed in quanto costituiti da associazioni di datori di lavoro e prestatori di lavoro che abbiano il loro massimo valore di riconoscimento in quanto *«comparativamente più rappresentative»*.

Ciò trova giustificazione nelle specifiche competenze che anche il Legislatore attribuisce a tali Enti, tali da poter essere annoverati tra gli organismi che svolgono una funzione di natura pubblicistica.

Nella medesima direzione, l'art. 2 lett. *ee*) del T.U.S.L. (decreto legislativo n. 81 del 2008) indica la composizione e la funzione degli organismi paritetici prevedendo in maniera cristallina che gli organismi paritetici siano *«costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»*.

La norma in questione, dunque, stabilisce il carattere necessario della rappresentatività degli organismi paritetici secondo l'accezione della *“rappresentatività comparata”*.

Ancora, il Ministero del lavoro, con circolare n. 20 del 29 luglio 2011, ha fornito chiarimenti circa le attività di formazione e di assistenza svolta dagli enti bilaterali e dagli organismi paritetici. Nel riassumere, opportunamente, i principi fondamentali e i requisiti che il legislatore ha definito specificamente per queste realtà, la circolare in parola individua i requisiti legali che legittimano gli organismi paritetici e gli enti bilaterali all'esercizio delle attività formative e delle attribuzioni a questi riconosciute dall'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2008. Tali requisiti, secondo il Ministero, sono previsti dall'art. 2 del

d.lgs. n. 276 del 2003 e dalla lettera *ee*) al primo comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Queste disposizioni, come già detto, legittimano in via esclusiva quegli organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nell'ambito del sistema contrattuale collettivo di riferimento.

Tutto ciò premesso, CIFA, in quanto Confederazione che ha costituito enti bilaterali è per definizione una confederazione datoriale «*comparativamente più rappresentativa*», in forza di una consistenza numerica tracciabile.

Il riconoscimento della natura di sindacato «*comparativamente più rappresentativo*» comporta, senza dubbio, che CIFA debba necessariamente essere riconosciuta anche come confederazione «*maggiormente rappresentativa*» ai sensi della legge n. 936 del 1986, essendo la rappresentatività richiesta dalla norma che regola il CNEL di un grado nettamente inferiore rispetto a quello della superiore «*rappresentatività comparata*» di cui può fregiarsi CIFA.

Se, pertanto, la normativa di riferimento per la valutazione dei requisiti necessari per la nomina di un rappresentante nel CNEL richiama il concetto di «*maggior rappresentatività*», la costituzione di Enti Bilaterali e Fondi Interprofessionali da parte di CIFA è dimostrazione del fatto che CIFA sia dotata di una rappresentatività ben superiore rispetto a quella richiesta dalla Legge per la nomina al CNEL, avendo le caratteristiche per essere definita una Confederazione «*comparativamente più rappresentativo*».

Infatti, posto che il concetto di associazione sindacale «*comparativamente più rappresentativa*» (richiesta per la costituzione di enti bilaterali) è più stringente, esigente e selettiva del concetto di associazione sindacale «*maggiormente rappresentativa*» (richiesta per la eleggibilità delle associazioni sindacali in seno al CNEL), poiché CIFA ha potuto costituire enti bilaterali in quanto associazione «*comparativamente più rappresentativa*» sul piano nazionale, si deve necessariamente dedurre la natura certamente più rappresentativa di questa Confederazione rispetto ad altre associazioni sindacali che come CONFAPI (o UNSIC, come si dirà) o non abbiano costituito enti bilaterali o li abbiano costituiti ma di minore rilevanza rispetto a quelli riconducibili alla odierna ricorrente. In altre parole, CIFA ha indiscutibilmente una forza rappresentativa maggiore delle controinteressate che si estende, in modo particolare, attraverso la

promozione degli enti bilaterali. Oltretutto, risulta da notizie pubbliche che il ‘Fondo per la formazione professionale continua dei dirigenti delle piccole e medie imprese industriali’ promosso da CONFAPI sia stato sciolto nel mese di marzo 2023.

Tutta questa analisi, però, è totalmente assente nei provvedimenti oggi impugnati che, pertanto, devono ritenersi illegittimi quantomeno per difetto di istruttoria.

Infatti, *«l’Amministrazione, se vuole operare correttamente nel procedere alla nomina di esponenti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in seno ad organi collegiali pubblici, oltre a dovere acquisire, attraverso una accurata istruttoria, dati ed elementi validi in relazione alle singole categorie prese in considerazione, deve poi valutare comparativamente i dati raccolti, motivando in modo adeguato in ordine al procedimento a tal fine seguito e alle ragioni della scelta dell’organizzazione considerata più rappresentativa; e ciò deve fare l’Amministrazione stessa esplicitando, appunto, le modalità svolte nel procedimento di comparazione degli elementi in possesso e i criteri parametrici applicati nella fase successiva di elaborazione degli stessi dati per pervenire all’apprezzamento conclusivo, nonché i motivi effettivi che possano averla indotta a preferire un’organizzazione sindacale ad un’altra ai fini dell’individuazione della maggiore rappresentatività di cui trattasi»* (Consiglio di Stato, sentenza n. 971 del 22 febbraio 2007). Tutto ciò manca nel caso di specie.

B) La seconda ragione deriva dalla crescente importanza che il legislatore ha riconosciuto negli ultimi trent’anni agli enti bilaterali. A partire dal 1993 (cfr., l’art. 9 del d.l. n. 148 del 1993) e negli anni a seguire (cfr., art. 118 della legge n. 388 del 2000) fino ad arrivare alla riforma in materia di *«occupazione e mercato del lavoro»* (cfr. d.lgs. n. 276 del 2003, c.d. Riforma Biagi), gli enti bilaterali sono stati individuati dalla legge come realtà organizzative la cui attività va oltre la contrattazione collettiva, spingendosi in altri ambiti del panorama sindacale come, ad esempio, la prestazione di servizi nell’ambito del *welfare*, del sostegno al reddito, della salute e della formazione dei dipendenti e della loro sicurezza. In altre parole, l’ente bilaterale si connota quale soggetto di diritto che si pone ad un livello ulteriore rispetto alle organizzazioni istitutive, nel tendenziale superamento della naturale dualità tra organizzazioni sindacali e datoriali e con lo scopo della promozione di interessi distinti, pariteticamente gestiti in un’ottica sempre più collaborativa e sempre meno conflittuale tra le parti sociali divenendo una delle più rilevanti espressioni delle azioni sindacali.

Con riferimento, poi, all'attività di certificazione attribuita agli enti bilaterali (al pari delle direzioni provinciali del lavoro, Province, università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie e, da ultimo, anche la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro nonché i consigli provinciali dei consulenti del lavoro, come previsto dall'art. 76 del d.lgs. n. 276 del 2003), si evidenzia come la finalità specifica dell'istituto della certificazione dei contratti di lavoro sia proprio quella di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti/rapporti di lavoro. All'esito di un procedimento esperibile su *«istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro»* (art. 78, co. 1, d.lgs. n. 276 del 2003), le suddette commissioni di certificazione emanano un atto amministrativo munito di certezza legale sulla qualificazione del contratto, i cui effetti permangono *«fino al momento in cui sia stato accolto con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'art. 80»* (art. 79 d.lgs. cit.).

L'ente bilaterale si innesta quindi, chiaramente, in una linea intermedia tra l'interesse privato e quello pubblico, assumendo sempre più ruoli istituzionali di natura parapubblicistica, di grande rilievo economico e sociale al pari di soggetti avente natura pubblica quali l'Ispettorato territoriale del Lavoro.

Tale funzione è valorizzata nella stessa Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276 del 2003 che descrive gli Enti Bilaterali come sedi negoziali *«privilegiate»* per coniugare le esigenze di giustizia sociale con gli imperativi di competitività delle imprese, la cui valorizzazione può contribuire a rendere le relazioni industriali più collaborative e perciò maggiormente adatte ed efficaci nel promuovere un'occupazione regolare e di qualità: *«il fenomeno del bilateralismo nelle relazioni industriali costituisce una delle caratteristiche più interessanti del sistema italiano, e i cui aspetti innovativi vanno adeguatamente colti e valorizzati ... Il Governo, attraverso le misure contenute nel presente provvedimento, si propone di incentivare lo sviluppo di altre competenze e funzioni, affinché tali enti bilaterali possano definire la sperimentazione di nuove tecniche regolatorie, diverse non solo dalla legge ma anche rispetto alla stessa contrattazione collettiva».*

Con riferimento specifico alla funzione certificatoria, nella relazione viene dato atto di come l'obiettivo sia quello di *«prevenzione delle controversie giudiziali sul piano della esatta qualificazione dei contratti di lavoro, nonché dei processi di outsourcing, in funzione di un corretto utilizzo dei contratti di somministrazione di lavoro e di appalto».*

Il ruolo della certificazione, pertanto, deve essere valutato ai fini della rappresentatività del soggetto che ha istituito tali sedi di conciliazione al pari dell'indice, espressamente richiamato nelle valutazioni del CNEL, relativo alla partecipazione alla composizione di controversie individuali di lavoro.

In questo scenario evolutivo emerge, quindi, come l'ente bilaterale si connoti quale soggetto di diritto che si pone a un livello superiore rispetto alle organizzazioni istitutive, nel tendenziale superamento della naturale dualità tra organizzazioni sindacali e datoriali e con lo scopo di promozione di interessi distinti, pariteticamente gestiti.

Tutto ciò premesso, può ben dirsi che la presenza di enti bilaterali nella struttura di una confederazione datoriale costituisce un indice di rappresentatività persino maggiore rispetto al coinvolgimento della medesima organizzazione nella stipulazione di contratti collettivi o alla partecipazione ad organismi di composizione delle controversie individuali di lavoro.

Se la presenza di enti bilaterali nella struttura organizzativa di CIFA fosse stata compiutamente valutata, l'Amministrazione avrebbe certamente assegnato all'odierna ricorrente e non anche a CONFAPI un seggio nella categoria 'imprese' del CNEL. Non foss'altro perché i tre enti bilaterali costituiti da CIFA raccolgono un numero di aziende tra i più elevati a livello nazionale (149.668 aziende per il solo FonARCom primo fondo per la formazione continua in Italia per numero di aziende aderenti) e testimoniano, anche da un punto di vista qualitativo, la maggiore rappresentatività della Confederazione odierna ricorrente.

Anche per questa ragione i provvedimenti impugnati meritano di essere annullati nella parte in cui hanno incluso il rappresentante di CONFAPI all'interno del CNEL in luogo di quello di CIFA, essendo affetti da un evidente vizio di difetto di istruttoria e di motivazione, oltre che dalla violazione dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986 e dell'art. 99 Cost..

*

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 97 e 99 Cost.. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, irragionevolezza,

travisamento dei fatti ed errore nei presupposti. Ingiustizia manifesta. Contraddittorietà intrinseca.

II.1 I provvedimenti impugnati sono illegittimi anche nella parte in cui hanno assegnato un componente del CNEL nella categoria ‘imprese’ a UNSIC, anziché a CIFA, ancora una volta a causa dell’erroneo presupposto che l’odierna ricorrente avrebbe «*dati numerici*» di rappresentatività «*oggettivamente inferiori*» a quelli di UNSIC, «*ciò che non consente di legittimamente sottrarre ad altra organizzazione la possibilità di essere rappresentata nella categoria imprese in seno al CNEL in favore di CIFA*».

I provvedimenti impugnati, infatti, sono affetti dagli stessi vizi dedotti nel precedente motivo di ricorso, i quali devono intendersi qui richiamati e riproposti rispetto alla specifica posizione di UNSIC.

Anche in questo caso la maggiore rappresentatività di CIFA rispetto a UNSIC emerge dagli stessi dati numerici riportati nel d.P.R. 8 settembre 2023 a proposito degli indici di rappresentatività previsti dall’art. 4, co. 5, della legge n. 936 del 1986.

In relazione alla posizione di CIFA, il provvedimento impugnato riporta quanto segue:

TENUTO CONTO che, secondo i dati numerici forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la ricorrente ha una consistenza numerica di 224.976 aziende, una diffusione territoriale in 15 regioni e in 66 province di cui 9 coincidenti con le regionali, ha sottoscritto 11 contratti collettivi nazionali del lavoro e non risultano controversie composte presso le direzioni territoriali del lavoro;

In relazione alla posizione di UNSIC, il provvedimento impugnato riporta quanto segue:

-Unsic che annovera 203.403 aziende iscritte, una diffusione territoriale in 19 regioni e in 93 province di cui 9 coincidenti con le regionali, ha sottoscritto 26 contratti collettivi;

Dai dati testé riportati risulta che CIFA ha una consistenza numerica di **224.976 aziende** iscritte e, dunque, associa ben **21.576 aziende in più** di UNSIC.

Per quanto riguarda gli altri indici di rappresentatività, i valori riferibili a UNSIC sono sì di poco superiori a quelli di CIFA, ma non tengono conto della rilevanza e della consistenza dell’attività svolta dagli enti bilaterali costituiti dall’odierna ricorrente.

CIFA, come già evidenziato nel precedente motivo di ricorso, ha istituito tre enti bilaterali a cui aderiscono più di 150.000 imprese. Si è altresì già ampiamente argomentato in ordine alla rilevanza di tali enti ai fini della valutazione di

rappresentatività ai sensi dell'art. 4 co. 5 della legge n. 936 del 1986, deducendo la carenza dell'istruttoria condotta dalle Amministrazioni interessate che non hanno valorizzato questo aspetto ai fini della ponderazione della candidatura di CIFA.

Nel richiamare quanto già dedotto, l'odierna ricorrente non può fare a meno sin d'ora di evidenziare che CIFA e UNSIC risultano aver istituito lo stesso numero di enti bilaterali, ma con la differenza che gli enti bilaterali promossi da CIFA sono significativamente più partecipati rispetto a quelli di UNSIC. A mero titolo esemplificativo si consideri che: (i) FonARCom, ente bilaterale per la formazione istituito da CIFA, conta quasi 150.000 aziende; (ii) FondoLavoro, ente bilaterale istituito da UNSIC, conta poco più di 15.000 aziende. Una differenza notevolissima, come ognuno vede.

Detto questo, l'inclusione del rappresentante di UNSIC ai danni del rappresentante di CIFA si rivela illegittima per un'ulteriore autonoma ragione.

Infatti, UNSIC, come risulta dai dati pubblicati sul relativo sito istituzionale, è un'associazione sindacale che opera prevalentemente nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio. Essa, dal punto di vista organizzativo, si caratterizza per un numero elevatissimo di CAF – Centri di Assistenza Fiscale (*i.e.*: 2.100 sedi dichiarate sul territorio) e Patronati (*i.e.*: 553 sedi in Italia e all'estero), rappresentando per lo più la categoria dei pensionati, dei lavoratori autonomi e agricoli. Tali aspetti, pertanto, avrebbero dovuto essere considerati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per valutare, se del caso, l'inserimento di UNSIC nella diversa categoria dei 'lavoratori autonomi', alla quale, peraltro, UNSIC stessa aveva presentato la propria candidatura. Quel che è certo è che UNSIC non avrebbe dovuto essere inserita nell'ambito della categoria 'imprese', essendo soggetti che notoriamente non si avvalgono proprio di quelle strutture (CAF, Patronati) a cui gli Enti costituiti da UNSIC tendono per vocazione.

Neppure va dimenticato che, per la categoria 'imprese', la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva già individuato organizzazioni datoriali rappresentative dei settori dell'artigianato, dell'industria e dell'agricoltura, inserendo rispettivamente Confartigianato-CNA-Casartigiani (a cui è stato assegnato un seggio), Confindustria (a cui sono stati assegnati cinque seggi) e Confagricoltura (a cui è stato assegnato un

seggio). In questo modo l'inserimento del rappresentante di UNSIC al posto del rappresentante di CIFA ha finito anche per violare il principio del pluralismo della rappresentanza all'interno del CNEL, così come affermato nella nota del Ministero del Lavoro prot. n. 3424 del 15 marzo 2023 e dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio – Roma, sez. I, 5735/2021; Cons. Stato n. 537/2019).

Se, infatti, la giurisprudenza riconosce il necessario contemperamento tra pluralismo e rappresentatività, appare illogica l'attribuzione a UNSIC di un rappresentante, nonostante abbia numeri oggettivamente inferiori a CIFA e, da un punto di vista di specialità settoriale, le imprese aderenti ad UNSIC possono trovare già un rappresentante in Confederazioni maggiori quali Confartigianato e Confagricoltura.

I provvedimenti impugnati, pertanto, meritano di essere annullati anche nella parte in cui hanno previsto l'inserimento nell'ambito della categoria 'imprese' dell'esponente di UNSIC, anziché di quello di CIFA, associazione sindacale di rappresentanza datoriale senz'altro maggiormente rappresentativa.

*

III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 97 e 99 Cost.. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, irragionevolezza, travisamento dei fatti ed errore nei presupposti. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio del pluralismo e falsa applicazione del parametro della rappresentatività. Violazione del principio di proporzionalità.

III.1 I provvedimenti impugnati sono illegittimi anche nella parte in cui, anziché riconoscere un seggio al rappresentante di CIFA, hanno inserito tra i componenti della categoria 'imprese' in seno al CNEL i membri di due confederazioni che rappresentano la medesima categoria produttiva e che, per giunta, hanno indici di rappresentatività inferiori rispetto a quelli di CIFA. Il riferimento è a Confetra e Conftrasporto, associazioni datoriali che rappresentano lo stesso identico settore del trasporto.

In questo modo i provvedimenti impugnati violano l'art. 4 della legge n. 936 del 1986 e, prima ancora, il principio di proporzionalità e il principio del pluralismo sotteso anche all'art. 99 Cost..

La necessità di rispettare il principio del pluralismo, in particolare, è stata evidenziata anche dal Ministero del Lavoro con la nota prot. n. 3424 del 15 marzo 2023 trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in corso di istruttoria. Nella parte dedicata alla categoria ‘imprese’, la nota testé richiamata evidenzia *«l’opportunità di valorizzare ulteriormente il principio del pluralismo, nella consapevolezza della costante evoluzione e trasformazione dei settori economici e produttivi e della dimensione delle imprese associate»*. In questo senso il Ministero del Lavoro ha sottolineato l’esigenza di valutare *«le istanze di quelle organizzazioni che, come risulta dai dati riportati nelle tabelle allegate, associano imprese di medie e piccole dimensioni, le quali tuttavia, occupano complessivamente un numero significativo di lavoratori»* (doc. 11). E CIFA rientrava certamente nel novero di queste organizzazioni, essendo una confederazione datoriale rappresentativa delle PMI che conta 224.976 aziende, con un numero di occupati pari a 1.717.748 lavoratori (oltre a 48.325 lavoratori autonomi).

Nonostante il Ministero del Lavoro fosse stato sufficientemente chiaro nell’evidenziare l’opportunità (*rectius* la necessità) di valorizzare il principio del pluralismo e, dunque, di prediligere una composizione del CNEL che garantisse a più categorie produttive possibili una rappresentatività in seno all’organo costituzionale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha disatteso tali indicazioni, senza spiegarne le ragioni, nominando i rappresentanti di due organizzazioni datoriali rappresentative del medesimo settore produttivo dei trasporti, senza assegnare alcun seggio a CIFA.

Al riguardo merita di essere richiamato anche il precedente che ha riguardato proprio Confrasperto. In quell’occasione è stata ritenuta legittima la scelta adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di sottrarre un seggio all’odierna controinteressata in seno alla categoria ‘imprese’ del CNEL per riconoscerlo in favore di altra confederazione, così da tutelare l’esigenza *«di dare voce, a fronte di una ampia rappresentanza già garantita al settore della logistica e dei trasporti, anche a un differente settore produttivo»* garantendo, in questo modo, una *«corretta applicazione del principio del pluralismo»*. Il principio del pluralismo, che risponde all’esigenza *«di assicurare in seno all’organo collegiale la rappresentanza degli interessi delle varie categorie»* deve, poi, essere temperato con il principio di proporzionalità *«che postula la selezione delle associazioni più rappresentative in termini di consistenza della struttura organizzativa e dell’attività sindacale svolta»* (TAR Lazio – Roma, sez. I, 5735/2021; Cons. Stato n. 537/2019).

Se la Presidenza del Consiglio dei Ministri avesse seguito le indicazioni del Ministero del Lavoro e della giurisprudenza facendo corretta applicazione del principio del pluralismo, avrebbe selezionato soltanto un'organizzazione rappresentativa del settore trasporti, lasciando così un seggio disponibile per la nomina del rappresentante di CIFA.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, invece, ha deciso diversamente, per giunta, senza spiegarne le ragioni. Nel d.P.R. 8 settembre 2023 che ha respinto il ricorso di CIFA, infatti, non vi è alcuna spiegazione in ordine alla preferenza accordata a Confetra e Conftrasporto.

Per tuziorismo difensivo, si impugna anche la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 17126 del 12 giugno 2023 nella parte in cui si è espressa a favore della selezione dei rappresentanti di *«tutte le associazioni afferenti al settore dei trasporti, della spedizione e della logistica già precedentemente rappresentate in seno al CNEL»* (doc. 4), in quanto affetta dai medesimi vizi sino ad ora dedotti avverso i provvedimenti impugnati.

III.2 Non è tutto. Il riconoscimento di una doppia rappresentanza alle associazioni operanti nel settore dei trasporti, Confetra e Conftrasporto ai danni di CIFA è illegittima anche perché viola il criterio-guida della consistenza associativa nella selezione dei componenti del CNEL.

Dal confronto tra i dati numerici riferiti a CIFA e quelli riferiti alle controinteressate relativi all'annualità del 2021, emerge che **CIFA è, quantitativamente e qualitativamente, maggiormente rappresentativa sia di Confetra sia di Conftrasporto.** Infatti:

(i) Confetra conta 60.000 aziende aderenti contro 224.976 aziende di CIFA, ossia ben 164.976 aziende in meno di CIFA. Confetra rappresenta circa 500.000 occupati contro 1.717.748 di CIFA, ossia 1.217.748 occupati in meno di CIFA. Confetra risulta aver sottoscritto solo 7 contratti collettivi nazionali di lavoro contro 11 contratti/accordi collettivi sottoscritti da CIFA, ossia 4 in meno di CIFA;

(ii) Conftrasporto conta 15.522 aziende aderenti contro 224.976 aziende di CIFA, ossia ben 209.454 in meno di CIFA. Conftrasporto rappresenta circa 274.121 occupati contro 1.717.748 di CIFA, ossia 1.443.627 in meno di CIFA. Conftrasporto risulta aver sottoscritto un solo contratto collettivo nazionale del lavoro contro gli undici contratti di CIFA.

A ciò si aggiunga che Conftrasporto aderisce a Confcommercio e, per tale ragione, la controinteressata gode già di una rappresentanza all'interno del CNEL, atteso che vi sono già, per l'appunto, due rappresentanti di Confcommercio nella categoria 'imprese'. Alla luce di quanto precede è evidente l'illegittimità dell'assegnazione di due seggi a due confederazioni che rappresentano il medesimo settore produttivo (*i.e.* Confetra e Conftrasporto) e che, oltretutto, hanno dati numerici di rappresentatività significativamente inferiori a quelli dell'odierna ricorrente. Nel caso di specie, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto fare corretta applicazione del principio del pluralismo nonché del criterio della consistenza associativa ed escludere la confederazione che, tra Confetra e Conftrasporto, risultasse meno rappresentativa della categoria di riferimento. In questo modo, CIFA avrebbe avuto la possibilità di vedersi riconosciuto un seggio all'interno della categoria imprese del CNEL, consentendo così alla categoria delle piccole e medie imprese di avere una effettiva rappresentanza.

*

IV. Istanza di accesso agli atti ai sensi dell'art. 116, co. 2, c.p.a.

In data 10 ottobre 2023, CIFA ha presentato istanza di accesso agli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendo l'ostensione: (a) di tutta la documentazione trasmessa dai soggetti controinteressati unitamente alla presentazione della candidatura per l'accesso al CNEL; (b) delle osservazioni formulate dal Ministero del lavoro in data 13 luglio 2023 in ordine al ricorso in opposizione presentato da CIFA; (c) delle eventuali ulteriori osservazioni formulate dai vari Ministeri coinvolti nell'istruttoria; (d) dei criteri di valutazione adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri *«per l'individuazione e la selezione delle organizzazioni di categoria che hanno presentato la propria candidatura»*, nonché (e) degli *«eventuali verbali redatti in occasione delle sedute finalizzate alla determinazione dell'elenco definitivo trasmesso»* (doc. 13).

Con nota prot. 31075 del 24 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha riscontrato all'istanza di accesso agli atti di CIFA, trasmettendo soltanto una parte della documentazione richiesta. Infatti, non sono stati forniti i documenti indicati ai punti *sub* (a), (d) e *sub* (e) e non è dato sapere il motivo della mancata trasmissione della documentazione richiesta, non essendovi alcuna traccia di motivazione nella risposta della Presidenza (doc. 14).

Il diniego parziale implicitamente opposto all'istanza di accesso di CIFA si pone in violazione degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt. 24, 103 e 113 Cost.. CIFA ha infatti diritto a ottenere l'ostensione della documentazione richiesta, essendo l'istanza di accesso agli atti supportata da un nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la tutela degli interessi dell'odierna ricorrente nel presente giudizio. È infatti evidente che i documenti presentati dai controinteressati in sede di candidatura, così come gli atti contenenti i criteri di valutazione seguiti nell'ambito dell'istruttoria nonché i verbali adottati al fine di redigere l'elenco definitivo dei componenti del CNEL, possano ulteriormente corroborare la fondatezza delle censure di CIFA (di per sé, invero, già molto evidente), così come far emergere ulteriori profili di illegittimità.

In considerazione di quanto precede, anche previo annullamento del diniego parziale implicitamente opposto all'accesso richiesto in data 10 ottobre 2023, si chiede di voler accogliere la presente istanza *ex art. 116, co. 2 c.p.a.* e, per l'effetto, di voler condannare l'Amministrazione all'ostensione della seguente documentazione: (i) tutta la documentazione trasmessa da UNSIC, CONFAPI, Confetra e Conftrasporti, unitamente alla presentazione della loro candidatura; (ii) le eventuali ulteriori osservazioni formulate dai vari Ministeri coinvolti nell'istruttoria condotta per la valutazione delle candidature; (iii) i criteri di valutazione seguiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'individuazione e la selezione delle organizzazioni di categoria che hanno presentato la propria candidatura; (iv) i verbali redatti e le determinazioni assunte in occasione delle sedute finalizzate alla determinazione dell'elenco definitivo dei componenti della categoria imprese in seno al CNEL; (v) eventuali verbali redatti in occasione dell'audizione di CIFA e delle altre organizzazioni tenutasi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 12 luglio 2023.

*

Istanza di misure cautelari ai sensi dell'art. 55, co. 10 c.p.a..

A fronte delle considerazioni che precedono, sussistono i presupposti per la concessione della misura cautelare ai sensi e per gli effetti dell'art. 55, co. 10, c.p.a..

Il presente contenzioso, posto all'attenzione dell'Ecc.mo TAR, chiede di affrontare una questione di essenziale importanza per la vita operativa dell'odierna ricorrente. Infatti,

CIFA, per effetto degli illegittimi provvedimenti impugnati, si vede preclusa la possibilità di essere presente all'interno del CNEL per rappresentare le esigenze delle numerosissime imprese ad essa aderenti. Solo grazie alla partecipazione attiva ai lavori di questo organo costituzionale CIFA potrà essere coinvolta nelle importantissime funzioni consultive svolte in favore del Governo ed essere parte attiva delle funzioni di iniziativa legislativa proprie del medesimo organo costituzionale.

L'insediamento dei nuovi componenti del CNEL è appena avvenuto, sicché è evidente l'interesse dell'odierna ricorrente ad ottenere quanto prima una sentenza che, con l'approfondimento proprio della fase di merito del giudizio, si pronunci sul ricorso e sulla legittimità dei provvedimenti impugnati. Il che, in caso di auspicato accoglimento, consentirebbe al rappresentante di CIFA di essere inserito tempestivamente tra i componenti dell'organo consultivo, limitando per quanto possibile il pregiudizio derivante da questa illegittima esclusione.

Sussistono, quindi, i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare ai sensi dell'art. 55, co. 10, c.p.a., con la conseguente fissazione dell'udienza di merito nei tempi più celeri compatibilmente con il carico dei ruoli.

P.Q.M.

si chiede, previa concessione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 55 co. 10 c.p.a. e dell'accoglimento dell'istanza *ex* art. 116 co. 2 c.p.a., l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese di giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, co. 6 *bis*, lett. c) del d.p.r. n. 115/2002, si dichiara che verrà pagato un contributo unificato di euro 1.800,00 come da ricevuta che si depositerà unitamente al ricorso stesso.

Roma, 16 novembre 2023

prof. avv. Fabio Cintioli

prof. avv. Adalberto Perulli

avv. David Astorre