



PROF. AVV. FRANCO FOCARETA
Docente di Diritto del Lavoro nell'Università di Bologna
STUDIO LEGALE FOCARETA

Via Zamboni 7 - 40126 Bologna •tel.051/273099 - fax 051/279403

ILL.MO
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO
- ROMA -
RICORSO

Promosso da:

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) (c.f. 80163950589), in persona del legale rappresentante *pro tempore* e Amministratore, sig. Giuseppe Picconi (c.f. PCCGPP75H24H282F) in virtù dei poteri conferiti giusta delibera di Segreteria Confederale rep. 20488 del 04.08.2021 e nomina ad amministratore e rappresentante legale rep. 20.489 del 04.08.2021 notaio Alfonso Colucci in Roma (**all. A**), con sede in Roma, via delle Corso Italia n. 25, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente in virtù di procura speciale rilasciata su foglio separato dal quale è stata estratta copia informatica per immagine inserita nella busta telematica contenente il presente atto, dal Prof. Avv. Franco Focareta (c.f. FCRFNC59D15D643S - fax 051/279403 – pec franco.focareta@ordineavvocatibopec.it) del Foro di Bologna, e l'Avv. Domenico Fata (c.f. FTADNC59H16D086K – fax 051.230505 - pec domenico.fata@ordineavvocatibopec.it) del Foro di Bologna, con domicilio presso il domicilio digitale dei suoi difensori e domicilio fisico presso la segreteria del TAR Lazio.

CONTRO

- La **Presidenza della Repubblica**, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), domiciliataria *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 e con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia (p.e.c.: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona della Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), domiciliataria *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 e con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia (p.e.c.: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

- il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel)**, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587),



domiciliataria *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 e con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia (p.e.c.: *ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it*);

E NEI CONFRONTI

- **Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità (CIDA)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, alla Via Barberini n. 36 (00187);
- **Confederazione Italiana di Unione delle professioni intellettuali (CIU)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, alla Via A. Gramsci n. 34 (00197);
- **Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica (CONFEDIR)** (c.f. 97100930581), in persona del Segretario Generale e legale rappresentante *pro tempore*, Prof. Michele Poerio, con sede legale in Roma, alla Via Ezio n. 24 (00192);
- **Confederazione INTESA per l'Autonomia Sindacale (CONFINTESA)** in persona del Segretario Generale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Francesco Prudenzano, con sede legale in Roma, alla Via Boezio n. 14 (00193);
- **Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, Viale Trastevere n. 60 (00153);
- **Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori (CISAL)** (c.f. 80418520583), in persona del Segretario Generale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Francesco Cavallaro, con sede legale in Roma, alla Salita di San Nicola da Tolentino n. 1/B (00187);
- **Unione Sindacati di Base (USB)** (c.f. 97606270581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Marco Benvenuto, con sede legale in Roma, alla Via dell'aeroporto n. 129 (00175);
- **Unione Generale del Lavoro (UGL)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, alla Via Nomentana n. 26 (00161);

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIVA

- del d.P.R. 8 settembre 2023 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 218 del 18.09.2023, con il quale all'interno del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sono stati nominati: a) i 48 rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato; b) gli otto esperti, esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; c) gli ulteriori due esperti; d) i sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato (**all. 1**);



- dell'elenco definito dal Presidente del Consiglio dei ministri, uditi i Ministri interessati, concernente i nominativi dei rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e delle imprese in seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028, comunicato alle organizzazioni designanti in data 27 aprile 2023 – provvedimento DICA-0012570-P-2742023 (**all. 2**);
- dei decreti, di estremi e data sconosciuti, 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;
- del silenzio, comunque, serbato dall'Amministrazione sui 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;
- della deliberazione del Consiglio dei ministri, allo stato sconosciuta al ricorrente, adottata nella riunione del 7 settembre 2023, con la quale sono stati nominati i rappresentanti delle categorie produttive del CNEL;
- dell'atto del Presidente CNEL del 12 settembre 2023 di fissazione della cerimonia di insediamento della XI Consiliatura del CNEL per il 22 settembre 2023.
- di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso, conseguente e/o collegato a quelli sopra citati, comunque lesivo, ancorché non conosciuto dalla ricorrente.

FATTO

- 1) L'odierna ricorrente, in data 27 aprile 2023, riceveva dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'elenco dei rappresentanti delle categorie di beni e servizi nei settori pubblico e privato da nominarsi presso il CNEL per il quinquennio 2023-2028 (**all. 2**).
- 2) Dall'elenco si apprendeva che il numero dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL veniva incomprensibilmente e immotivatamente ridotto rispetto a quello delle consiliature precedenti, in favore di sigle prive di significativa rappresentanza, quali gli odierni controinteressati, appunto.
- 3) Era del tutto evidente come la scelta governativa prescindeva dagli stringenti requisiti che la normativa di settore imponeva, oltre a porsi in netto contrasto con i principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza amministrativa di vertice in materia, di cui si dirà in modo approfondito nel prosieguo.



4) In particolare, i seggi riconosciuti alla CGIL venivano ridotti da n. 7 a n. 6, come anche il numero dei rappresentanti delle altre OO.SS. maggiormente rappresentative, precisamente la CISL da n. 6 a 5 e la UIL da 3 a 2.

5) A coprire i posti mancanti venivano introdotti un rappresentante per Confederazione INTESA per l'Autonomia Sindacale (CONFINTESA) e un rappresentante per Unione Sindacati di Base (USB), oltre ad essere assegnato un seggio aggiuntivo a Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL), che quindi passava da uno a due seggi (all. 2 cit.).

6) Rimanevano, invece, invariati: un seggio per Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità (CIDA), un seggio per Confederazione Italiana di Unione delle professioni intellettuali (CIU), un seggio per Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica (CONFEDIR), un seggio per Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori (CISAL), e un seggio per Unione Generale del Lavoro (UGL).

7) Conseguentemente, con atto di intervento ex artt. 7 e 9 L. 241/1990, notificato alla Presidenza del Consiglio mezzo pec in data 23.05.2023, CGIL presentava richiesta di accesso ai documenti amministrativi (**all. 3**).

8) Non ottenendo riscontro dall'Amministrazione, con ricorso ex art. 4, comma 4, L. 936/1986, notificato alla Presidenza del Consiglio mezzo pec in data 26.05.2023, CGIL impugnava, chiedendone l'annullamento e/o la modifica, l'elenco dei rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative, in quanto ha comportato la riduzione dei propri rappresentati rispetto alle Consiliature precedenti (**all. 4**).

9) Tale riduzione condiziona negativamente l'autorevolezza che l'organizzazione sindacale ricorrente assume all'interno del CNEL, infatti ledendo il principio di rappresentatività nel momento iniziale di assegnazione del numero dei seggi conseguentemente si ridimensiona negativamente la capacità d'influenza, e quindi l'incisività della presenza, del sindacato sull'attività decisionale del Consiglio stesso.

10) Questi in sintesi i motivi di ricorso: la violazione del principio di maggiore rappresentatività ex artt. 2, co. 1, e 4, co. 3, l. 936/1986, anche alla luce del T.U. sulla rappresentanza del 10.01.2014 e con conseguente illegittimità della riduzione dei posti assegnati alla CGIL dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri appunto in virtù del principio di rappresentatività; in secondo luogo, la violazione della disciplina dell'attività di Governo



e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riferimento all'obbligo di motivazione del provvedimento di cui la ricorrente lamentava la totale carenza.

11) A questa illegittima situazione, oltre alla CGIL, reagivano anche CISL e CONFAEL proponendo autonomi ricorsi ai sensi dell'art. 4, comma 4, legge n. 936/1986, come comunicato mezzo pec in data 06.06.2023 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (**all. 5**), in aggiunta al ricorso presentato da UIL in data 25.05.2023 (**all. 5bis**);

12) In data 06.07.2023 la Presidenza del Consiglio dei Ministri a mezzo pec convocava l'audizione delle parti per il giorno 11.07.2023 (**all. 6**), tuttavia omettendo la trasmissione delle memorie, unitamente alla documentazione, presentate dai controinteressati in replica ai ricorsi depositati da CGIL, CISL, UIL e CONFAEL;

13) In data 11.07.2023, durante l'audizione, veniva rappresentato, tra gli altri anche dalla CGIL, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la lesione del diritto di difesa e del pieno contraddittorio, posto che le parti ricorrenti hanno dovuto affrontare la discussione senza preventivamente aver potuto prendere visione delle difese presentate dai controinteressati con memorie scritte depositate e non trasmesse.

14) Con pec datata 25.07.2023, CGIL sollecitava la Presidenza del Consiglio dei Ministri a trasmettere le memorie difensive presentate dai controinteressati in replica ai ricorsi depositati da CGIL, CISL, UIL e CONFAEL (**all. 7**);

15) Alcun riscontro perveniva dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

16) Nelle more, inoltre, alcuna notizia perveniva in ordine all'esito del ricorso presentato da CGIL; tuttavia, la ricorrente, il 07.09.2023, leggeva sul sito del CNEL, che il Consiglio dei Ministri aveva adottato il decreto di nomina dei 48 rappresentanti delle categorie produttive, avendo "*deliberato la reiezione dei ricorsi presentati da CGIL, CISL, Confael e UIL (...)*" (vd. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-stampa> 07.09.2023);

17) A riprova, in data 08.09.2023, perveniva alla CGIL la comunicazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto la conferma delle candidature e dichiarazione, ai sensi dell'art. 8, della legge 30.12.1986, n. 936: "*Nelle more del perfezionamento del provvedimento definitivo di ricostituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) 2023-2028, si chiede di dare assicurazione circa le qualità morali dei proprio rappresentanti ai sensi dell'articolo 8, della legge 30 dicembre 1986, n. 936*" (**all. 8**)



18) Con successiva comunicazione inviata alla OO.SS. in data 12.09.2023, infine, il Presidente del CNEL, Prof. Renato Brunetta, comunicava alle OO.SS. la fissazione della cerimonia di insediamento della XI Consiliatura del CNEL per il 22.09.2023.

19) Nel frattempo, solo dopo l'ulteriore sollecito per la trasmissione delle memorie difensive presentate dai controinteressati in replica ai ricorsi depositati da CGIL, CISL, UIL e CONFAEL unitamente alla delibera con cui il Consiglio dei Ministri - insieme al parere rilasciato dalla Presidenza del Consiglio - (**all. 9**), la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del tutto tardivamente, trasmetteva alla CGIL solamente le memorie depositate da alcuni controinteressati (CISAL, CONFIDER, CINFINTESA e USB).

20) Le sigla sindacale odierna ricorrente, premesso di rappresentare a livello nazionale i lavoratori dipendenti e di avere chiesto l'assegnazione di n. 7 posti nell'elenco dei rappresentanti del costituendo CNEL per il quinquennio 2023-2028, in questa sede lamenta l'illegittimità degli atti, provvedimenti e comportamenti impugnati, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

Premessa.

Sia consentita una breve premessa in ordine all'interesse ad agire, concreto ed effettivo, della CGIL in questa sede.

Risulta preliminare e necessario comprendere come il principio di rappresentatività, inteso quale idoneità del sindacato ad aggregare consenso o a rappresentare (in senso a tecnico) gli interessi di collettività di lavoratori nonché elemento imprescindibile per l'ingresso delle organizzazioni nel CNEL, quindi fondamentale nel momento iniziale di assegnazione del numero dei seggi alle organizzazioni sindacali di carattere nazionale, riversi i propri effetti altresì su tutta la durata quinquennale della consiliatura.

Vero è che la CGIL non è stata esclusa, ma le è stato sottratto un seggio rispetto alla precedente consiliatura, e tale riduzione stravolge gli equilibri interni al CNEL in ragione del fatto che la CGIL non disporrà di una risorsa fondamentale per presenziare ai lavori delle plurime commissioni e, dunque, a preservare la capacità e la possibilità di incidere sull'attività, pareri e decisioni assunte dal Consiglio.

Ridurre ingiustificatamente la presenza della CGIL all'interno del CNEL ne svilisce la rappresentanza sindacale, intesa come potere del sindacato di compiere atti in nome e per conto degli associati, a danno della tutela di interessi e diritti di milioni di lavoratori. Invero il criterio di rappresentatività non è solo il criterio selettivo per stabilire quali sindacati



possano nominare propri componenti all'interno del CNEL, ma è anche il criterio, evidentemente in una valutazione che non può che essere comparativa, per stabilire il peso, in termini di numero di componenti, che le organizzazioni sindacali hanno diritto di assumere all'interno del CNEL proprio in rapporto alla loro rappresentatività.

Pertanto, è lapalissiano l'interesse della CGIL a chiedere l'annullamento del d.P.R. 8 settembre 2023 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 218 del 18.09.2023, nonché degli atti come indicati in premessa, per tutti i motivi di seguito rubricati.

*

I MOTIVO: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 95, 97 e 111 Cost.; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 CEDU; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 della l. n. 241/1990; violazione e/o falsa applicazione della legge n. 936/1986, in particolare degli artt. 4, co. 4, 6 e 7 Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare, violazione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, difetto e/o carenze istruttorie, erronea valutazione e/o travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, illogicità, irragionevolezza. Difetto di motivazione.

I.1. Il procedimento amministrativo avviato con comunicazione DICA-0012570-P-27.04.2023 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 27.04.2023 (**all. 2**) e gli esiti a cui è conseguentemente pervenuto sono affetti da chiare illegittimità.

Al riguardo, si lamenta la palese violazione delle disposizioni in epigrafe e, in particolare, dell'art. 4, commi 4,6 e 7 della L. 936/1986.

Infatti, a fronte del ricorso presentato dall'odierna ricorrente in data 25.05.2023 (**all. 4**) e della fissazione dell'audizione delle parti disposta ex art. 4, co. 7, l. 936/1986 per la data del 11.07.2023, la Presidenza del Consiglio ometteva di trasmettere alla CGIL la documentazione pervenuta all'amministrazione dalle organizzazioni controinteressate nei trenta giorni successivi alla notifica del ricorso ex art. 4, co. 6, l. 936/1986.

Infatti, solo in sede di audizione la CGIL veniva a conoscenza dell'esistenza delle memorie depositate dalle OO.SS. controinteressate, senza avere avuto la possibilità di conoscerne i contenuti, così palesandosi la violazione del principio di parità delle parti.

Va da sé, dunque, che tale violazione ha comportato una effettiva e gravissima lesione del diritto di contraddittorio e dello stesso diritto di difesa dell'odierna ricorrente in aperto contrasto con una pluralità di principi e disposizioni di rango costituzionale, europeo e comunque primario.



I.2. Gli atti impugnati sono altresì illegittimi in quanto risulta palesemente violata la disposizione di cui all'art. 4, co. 7, l. 936/1986 che prevede *“Il ricorso è deciso, udite le parti, entro quarantacinque giorni con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri”*.

Il predetto termine si prescriveva in data 25 agosto u.s., ma sino alla pubblicazione del d.P.R. del 08.09.2023 alcun provvedimento è stato reso noto. Infatti, l'unico provvedimento di cui è stata data pubblicità sul sito del CNEL è quello assunto in data 07.09.2023 dal Consiglio dei Ministri in ordine all'adozione del decreto di nomina dei 48 rappresentanti delle categorie produttive nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (vd. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-stampa> 07.09.2023).

Ora, sul punto l'art. 2, co. 1, L.241/1990 è chiaro nel decretare che ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, anche redatto in forma semplificata e motivazione sintetica.

Nel caso che ci occupa, vista la peculiarità del procedimento amministrativo in oggetto, per come disciplinato e svolto, non pare concepibile che l'amministrazione abbia adottato l'istituto del silenzio rigetto, che appare, comunque, decisamente inopportuno e lesivo del principio di buona amministrazione ex art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Anche tale violazione ha comportato una gravissima lesione del diritto di difesa dell'Organizzazione sindacale ricorrente, la quale si è vista privare, ancora una volta immotivatamente, anche solo della possibilità di poter instaurare un regolare contraddittorio. Per tale motivo, il presente ricorso merita accoglimento.

*

II MOTIVO: violazione dell'artt. 39 e 99 Cost.; violazione e/o falsa applicazione del T.U. sulla rappresentanza del 10.01.2014; violazione e/o falsa applicazione della legge n. 936/1986, in particolare violazione del principio di maggiore rappresentatività ex artt. 2, co. 1, 3 e 4; eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento di atti e di fatti, sviamento, difetti dei presupposti di fatto e di diritto.

II.1. L'art. 99, co. 1, della Costituzione italiana recita: *“Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 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".

Tali elementi divengono fondamentali per la determinazione della 'rappresentatività' richiesta dalla normativa vigente al fine della corretta e legittima individuazione dei rappresentanti da nominare come consiglieri del CNEL.

Nella ricostruzione delle vicende che hanno riguardato la rappresentatività sindacale nel tempo, bisogna necessariamente prendere le mosse dall'art. 39 della Costituzione, il quale, al primo comma, sancisce il principio della libertà delle organizzazioni sindacali, e ai commi successivi, dal secondo al quarto, riconosce ai sindacati, previa registrazione obbligatoria, personalità giuridica, nonché la possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (efficacia erga omnes). Come noto, mentre il principio della libertà di organizzazione sindacale ha da subito dispiegato in pieno i suoi effetti, di poi anche nei luoghi di lavoro attraverso l'approvazione dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970), alle altre previsioni del richiamato art. 39 Cost. non si è data attuazione.

Tale mancata attuazione ha causato non poche difficoltà nell'individuazione del criterio per la determinazione della rappresentatività delle diverse organizzazioni sindacali e dell'efficacia dei contratti collettivi da queste sottoscritti.

Lo Statuto dei lavoratori, approvato con Legge n. 300/1970, all'art. 19, co. 1, lett. a) e b), ha in un primo tempo fissato due requisiti alternativi - giudicato legittimo dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 54/1974, n. 334/1988 e n. 30/1990), è stato successivamente modificato dall'art. 1 del D.P.R. 312/1995, in esito al referendum del 1995 -, ciò nonostante, il tema della maggiore rappresentatività continuava a porsi con riguardo alle confederazioni nazionali e veniva affrontato dalla giurisprudenza avendo riguardo a indici quali la intercategoriale, la pluricategoriale, la dimensione nazionale e il numero degli iscritti.

La Corte Costituzionale interveniva nuovamente in materia con la sentenza n. 231/2013, con la quale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, lettera b), dello Statuto (per violazione degli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione), nella parte in cui non prevede che la RSA possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.



Le predette vicende e la sempre maggiore compresenza di più contratti collettivi nel medesimo ambito hanno indotto il legislatore ad abbandonare il criterio della maggiore rappresentatività in favore di quello della rappresentatività comparativa.

La regolamentazione della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro è stata poi ulteriormente sviluppata con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, recepiti poi dal Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014.

Precisamente, il T.U. 2014 disciplina la rappresentanza sindacale ai fini della contrattazione collettiva nazionale, prevedendo che si possano considerare partecipanti alle trattative le associazioni che: a) raggiungono la soglia di rappresentatività del 5% come media tra il dato associativo (percentuale di iscritti all'associazione sul totale degli iscritti a tutte le organizzazioni sindacali) e il dato elettorale (percentuale dei consensi ottenuti nelle elezioni delle RSU); b) contribuiscono alla definizione della piattaforma contrattuale; c) partecipino alla delegazione trattante. Il Testo Unico sulla rappresentanza prevede, inoltre, che siano considerati efficaci ed esigibili per l'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50 per cento più uno della rappresentanza, determinata come media del dato associativo e del dato elettorale.

Per la misurazione e la certificazione della rappresentanza, si prevede che le parti si avvalgano della collaborazione dell'INPS e del CNEL.

Ed è proprio l'INPS che ha sottoscritto con INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil la Convenzione per la misurazione della rappresentanza sindacale del 19 settembre 2019 con la quale è affidata all'INPS la rilevazione del dato associativo relativo ad ogni organizzazione sindacale di categoria firmataria del Testo unico sulla rappresentanza o ad esso aderente, costituito dal rapporto tra il numero degli iscritti al sindacato e il numero complessivo degli iscritti alle organizzazioni sindacali. All'INPS viene inoltre affidata, in collaborazione con l'Ispettorato nazionale del lavoro, la raccolta del dato elettorale, costituito dal rapporto fra il numero di voti validi ottenuti nelle elezioni delle RSU e il numero totale dei voti validamente espressi. Successivamente, l'INPS provvede alla ponderazione del dato associativo e di quello elettorale, sulla base della media semplice dei risultati dei due dati.

Le parti sociali al più alto livello di rappresentanza hanno quindi puntualizzato criteri che, tra l'altro sono gli stessi individuato dal legislatore per la Pubblica Amministrazione.



Con riguardo al settore del Pubblico Impiego, appunto, al fine di individuare la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva, si è preso in considerazione il dato associativo ed il dato elettorale - attraverso i dati trasmessi dall'Aran -, permettendo così un accertamento dinamico consentendo la legittimazione ad organismi sindacali, che nel settore avevano provato sul campo la loro rappresentatività. In particolare, per essere considerate rappresentative, le organizzazioni sindacali devono avere nell'area o nel comparto una rappresentatività non inferiore al 5%, percentuale calcolata come media tra dato associativo e il dato elettorale. Tali indici, infatti, consentono di testare sia la capacità di aggregare iscritti che l'idoneità a raccogliere consensi oltre la cerchia degli associati.

La rappresentatività appare, a questo punto, declinata secondo tre accezioni: sufficiente, comparata e complessiva (M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, LPA, 1998, 1, 35).

Ciò ha consentito che si evitasse l'affermarsi di logiche del tutto autoreferenziali, senza alcun legame con le esigenze dei lavoratori (**all. 4**, doc. II).

E' evidente, quindi, che nel nostro sistema di relazioni sindacali, private e pubbliche, il criterio numerico degli iscritti e il criterio elettorale assumono un rilievo fondamentale, che evidentemente si aggiungono a quelli già a suo tempo elaborati dalla giurisprudenza e consolidati quando si dovette occupare di stabilire il criterio della maggiore rappresentatività nello Statuto dei Lavoratori (art. 19), ma non solo: 1) l'equilibrata presenza in un ampio arco di categorie professionali; 2) la diffusione su tutto il territorio nazionale; 3) l'esercizio continuativo dell'azione di autotutela con riguardo a diversi livelli e a diversi interlocutori; 4) la reale capacità di influenza sull'assetto economico e sociale del Paese (sul punto, CARINCI- DE LUCA TAMAJO-TOSI-TREU, *Manuale di Diritto del Lavoro, Il diritto sindacale*, UTET Giuridica, 2018, p. 120).

Infine, a questi criteri va aggiunto il dato dell'effettiva rappresentatività come reale capacità di svolgere azione di tutela degli interessi dei lavoratori, attestato dalla negoziazione e sottoscrizione di contratti collettivi che abbiano un'effettiva e ampia applicazione nei settori rappresentati.

E' evidente che di questi criteri la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha tenuto conto al fine della corretta ripartizione dei seggi del CNEL con riguardo a quelli spettanti alle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori.

In relazione, invece, alla rappresentatività delle organizzazioni datoriali, l'accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (Patto della fabbrica) ha previsto che, ritenendo



indispensabile conoscere l'effettivo livello di rappresentanza di entrambe le parti stipulanti un CCNL, al fine di *"contrastare la proliferazione di contratti collettivi... finalizzati esclusivamente a dare copertura formale a situazioni di vero e proprio 'dumping contrattuale'... Confindustria e Cgil, Cisl, Uil... ritengono utile che si definisca un percorso condiviso anche con le altre Associazioni datoriali per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia ed esigibilità generalizzata, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale"*.

II.2. Ciò detto, appare del tutto evidente come nel quadro del sistema sindacale rappresentanza e rappresentatività assumano un preciso significato: rappresentanza quale meccanismo di imputazione; rappresentatività quale selezione di soggetti legittimati. Quest'ultima, frutto dello sviluppo del sistema di relazioni sindacali, si lega all'art. 39, comma 1, della Costituzione pur non essendovi concretamente innestata.

Si palesa, dunque, come una soluzione politica di un problema tecnico.

Il concetto di rappresentatività esprime una presunzione di rappresentanza, filtro per selezionare l'accesso alla contrattazione, perseguendo lo scopo di ottenere un consenso delle parti sociali nella politica economica scelta dal Governo, al fine che tale politica non venga privata di effettività.

Ed è in questo senso che diviene fondamentale un'attenta analisi degli elementi fattuali 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 alla composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro"* (art. 4, co. 5, l. 936/1986).

II.3. Tale esperienza, per quanto possibile, è possibile trasporla nel settore privato, prevalentemente mediante l'analisi dei dati raccolti dal CNEL.

In argomento occorre rammentare che, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., tra le altre, Tar Lazio, sez. I, 29 maggio 2020, n. 5737, confermata dal Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3479), nell'ipotesi in cui l'amministrazione debba procedere alla suddivisione tra più sigle sindacali di un numero limitato di posti di un collegio amministrativo, risulta necessario selezionare all'interno delle varie entità sindacali - attraverso un esame necessariamente comparativo - quelle che sono maggiormente rappresentative. In tale ambito, l'amministrazione è tenuta a scegliere le associazioni che,



nel confronto con le altre, esprimono una preponderante presenza nella categoria di riferimento. Ne consegue che il principio pluralistico, che tende ad attribuire rilievo ad interessi categoriali nelle loro differenziate considerazioni in ambito sindacale, deve contemperarsi col principio proporzionale che, al fine del conferimento di situazioni di vantaggio previste in numero limitato dalla norma, richiede una selezione, tra le associazioni rappresentative, di quelle “più rappresentative” (in termini, Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2019, n. 537).

E’ stato costantemente ribadito che, in simili contesti, il principio pluralistico può costituire solo un correttivo al principio di proporzionalità ma *“lo ‘stacco’ di rappresentatività non può essere colmato invocando il pluralismo, nel senso che l’esigenza di assicurare in seno all’organo collegiale la rappresentanza degli interessi delle varie categorie deve contemperarsi 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”* (cfr. Cons. Stato n. 537/2019 e la giurisprudenza ivi richiamata).

II.4. La riforma ex art. 23, VIII comma, d.l. 201/2011, ha complessivamente ridotto a sessantaquattro i consiglieri componenti del CNEL: dieci esperti, sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato; quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue per i lavoratori dipendenti, nove per i lavoratori autonomi e professionisti, diciassette per le imprese; sono così scomparse tutte le altre distinzioni per settori contenute nella disciplina precedente

Ora, posto che può considerarsi atto notorio il grado di rappresentatività della sigla ricorrente, altresì mediante una presenza capillare su tutto il territorio nazionale, in ottemperanza dei noti indici sintomatici per graduare la maggiore rappresentatività – affermati e validati nel tempo da consolidata giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, n. 8765/2015; TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 8399/2021) - così riassumibili: a) ampiezza e diffusione territoriale delle strutture organizzative; b) consistenza numerica degli iscritti; c) partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti collettivi; d) composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro.

Basti qui solo richiamare il numero degli iscritti 5.168.924 e che secondo l’ultimo rapporto del CNEL su Mercato del Lavoro e Contrattazione, sul totale di 967 contratti nazionali, quelli sottoscritti da categorie associate a CGIL, CISL e/o UIL sono 209, pari al 22%, e coprono complessivamente oltre il 97% dei lavoratori censiti dai dati Uniemens. Tra i CCNL firmati dai sindacati Confederali, quelli siglati da categorie Cgil sono 188



(<https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>) - in ottemperanza a quanto prescritto all'art. 4, co. 5, L. 936/1986.

Al contrario, è evidente come le valutazioni effettuate dalla Presidenza del Consiglio disattendano i parametri richiamati, peraltro non fornendo agli interessati alcuna motivazione utile alla confutazione del processo decisionale svolto dall'Amministrazione, anche e soprattutto sotto il profilo istruttorio (vd. *infra* § II).

Ad ogni buon conto, in questa sede risulta di maggiore interesse fornire i dati che palesano il mancato rispetto dei requisiti prescritti da parte delle sigle sindacali di cui si è chiesta l'esclusione e/o la riduzione dei seggi assegnati nell'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Precisamente:

- USB: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 0, attuale previsione seggi 1 – sigla nata nel 2010 che prevede due principali macro categorie, il settore pubblico (USB Pubblico Impiego) e il settore privato (USB Lavoro Privato). Alla Confederazione aderiscono anche AS.I.A (Associazione Inquilini e Abitanti)-USB, associazione per il diritto alla casa, USB Pensionati e USB S.L.A.N.G (Sindacato Lavoratori Autonomi di Nuova Generazione). All'attivo ha la sottoscrizione di 3 CCNL unitamente a CGIL, precisamente: 1. CCNL del personale non dirigente della Sport e Salute e delle Federazioni Sportive Nazionali; 2. CCNL dei dipendenti degli enti previdenziali privati; 3. CCNL per i lavoratori dipendenti di FORMEZ PA. E' dunque evidente che la stessa CGIL copre la rappresentatività di USB.

- UGL: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 1 – sigla priva di rivendicazione categoriale o economica, che persegue scopi di natura generale, rinuncia a rivendicazioni di tipo settoriali, associando lavoratori e pensionati. Ha all'attivo n. 87 CCNL sottoscritti applicati a oltre 6.000.000 lavoratori (dati riferiti al 2022).

- CISAL: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 1 – sigla costituita nel 1957, presente in tutti i settori professionali sia pubblici sia privati, causa anche all'affiliazione di numerosi sindacati autonomi che hanno trovato una più utile collocazione nell'ambito confederale, in particolare alle categorie del Pubblico Impiego, dell'Agricoltura, dell'Industria, del Terziario privato e pubblico e dei Pensionati. Ha all'attivo n. 46 CCNL sottoscritti applicati a circa 718.273 lavoratori (dati riferiti al 2022). Con riguardo ai numeri nonché ai settori rappresentati, appare evidente che la stessa CGIL ricopre un ruolo maggiormente rappresentativo.



- CONFESAL: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 2 – sigla fondata nel 1979 improntata alla tutela del lavoro autonomo, attualmente ha sottoscritto 221 CCNL per una platea di appena 350.000 lavoratori. A ben vedere, poi, la già scarsa consistenza è inquinata dal fatto che rappresenta anche lavoratori autonomi, che hanno diritto a 9 distinti seggi, pertanto non si comprende in base a quali criteri possano essere riconosciuti due seggi, uno in più rispetto alla precedente Consiliatura 2018-2022.

- CONFINTESA: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 0, attuale previsione seggi 1 – sigla sindacale presente esclusivamente nelle Funzioni Centrali con un numero di iscritti pari a 5.575 (come da rilevazione triennio 2022-2024), in ogni caso per uno 0,92 sono rappresentativi. Rispetto al passato il numero di iscritti si è dimezzato, infatti da circa 10.622 iscritti del triennio 2016-2018, sono passati a 7.555 nel triennio 2019-2021, fino ai 5.575 di oggi. E' evidente come solo in sei anni abbiano dimezzato i propri iscritti, così che nemmeno la risultanza di sparuti iscritti anche in altri comparti del pubblico impiego (es. nel Comparto Scuola Università e Ricerca risultano avere 81 iscritti, lo stesso valga per il Comparto Sanità, mentre nel Comparto Funzioni Locali (Regioni Comuni) si rilevano solo 8 iscritti – dati estratti dal sito <https://www.aranagenzia.it/attachments/category/7807/TABELLE%20accertamento%202022-2024%20approvate.pdf>). In sintesi se si sommano i 5.575 iscritti delle funzioni centrali con gli altri si arriva a 5.806 iscritti su 1.359.154 pari allo 0,42. Ha all'attivo la sottoscrizione di n. 26 CCNL applicati a circa 1745 lavoratori (dati riferiti al 2022).

In ultimo, ma non per importanza, emerge il singolare tema della rappresentanza della categoria dirigenziale e alta professionalità, poiché ben tre sigle sindacali sono state inserite nell'elenco oggi impugnato:

- CIU: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 1 – sigla di formazione anni '80 che rappresenta gli interessi dei Quadri, Dirigenti, Professionisti, Ricercatori, Consulenti, Middle management ed elevate professionalità in generale svolte sia in forma subordinata, che autonoma. Ha all'attivo n. 166 CCNL sottoscritti applicati a circa 30.908 lavoratori (dati riferiti al 2022).

- CIDA: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 1 – sigla storica dei dirigenti in Italia nata nel 1946 rappresenta e supporta le istanze provenienti dalla dirigenza e alte professionalità. Ha all'attivo n. 24 CCNL sottoscritti applicati a circa 104.522 lavoratori (dati riferiti al 2022).



- CONFIDER: precedente Consiliatura 2018-2022 seggi 1, attuale previsione seggi 1 – rappresentanza unitaria della tutela dei dirigenti e delle elevate professionalità presente prevalentemente nel settore del Pubblico Impiego con un numero di iscritti pari a 5.441 (dati riferiti al 2022) e firmataria di n. 3 CCNL unitamente a sigle sindacali già rappresentate all'interno del CNEL quali CISAL, UGL e USB (quest'ultima introdotta con il nuovo elenco del 27.04.2023).

Anche in questo caso non si comprende, dunque, il criterio di attribuzione di una pluralità di seggi alla luce della scarsa rappresentatività delle suindicate sigle, oltre al fatto che riferiscono tutte ad una categoria che può essere degnamente rappresentata all'interno del CNEL dal solo sindacato storico (CIDA).

E' evidente che, nel caso di specie, è stato adeguatamente dimostrato che la categoria produttiva che le sigle sindacali sopra richiamate intendono rappresentare sono già rappresentate da altre sigle sindacali, elemento fondante per la rappresentanza che 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. 99Cost.), poiché è in base a questo elemento che si pongono problemi di pluralismo (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, del 3 maggio 2021, n. 3479).

II.5. Dunque, alla luce della correttezza dei dati adoperati ai fini della verifica del grado di rappresentatività delle predette sigle sindacali e alla non arbitraria applicazione del principio del pluralismo al fine della distribuzione di seggi all'interno della categoria di riferimento, il presente ricorso merita accoglimento.

*

III MOTIVO: Violazione dell'art. 95 Cost., della L. 400/1988 Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 L. 241/1990 con riferimento all'obbligo di motivazione del provvedimento. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento di atti e di fatti, difetto dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento.

III.1. In attuazione dell'art. 95 Cost., la L.400 del 1988, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, indica il Consiglio dei ministri quale organo competente a fissare l'indirizzo generale dell'azione amministrativa, conferendo al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di impartire le relative direttive.



Da queste disposizioni si ricava, quale principio di carattere generale, che il potere di alta amministrazione è attribuito ai vertici dell'amministrazione statale.

Gli atti in parola si caratterizzano per il contenuto altamente discrezionale, ciò nonostante, gli stessi restano pur sempre soggetti alla disciplina degli atti amministrativi. Per questo, essi devono essere emanati sulla base di un'adeguata conoscenza della situazione di fatto, evidenziando le ragioni che hanno condotto alla loro assunzione. Pertanto, al pari degli altri atti amministrativi, gli atti *de quo* necessitano di adeguata motivazione, come confermato dalla previsione generale di cui all'art. 3 della L. 241/90.

La richiesta di annullamento dell'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, come comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, verte altresì su tale eccezione, alla luce del fatto che è evidente che alcuna valutazione dei dati fattuali, dei numeri relativi alla reale rappresentatività delle diverse sigle sindacali è stata effettuata, e ciò rende ingiustificabile la scelta posta in essere dalla Presidenza del Consiglio.

III.2. Alla luce di quanto sin qui detto, appare evidente come il governo sia incorso in gravi difetti di istruttoria, almeno con riguardo alla nomina dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti.

In particolare, all'esito delle audizioni tenutesi presso la Presidenza del Consiglio in data 11.07.2023, la stessa Presidenza ometteva di trasmettere alle sigle sindacali ricorrenti le difese prodotte dei controinteressati, che pervenivano solo in data 14.09.2023 a fronte dei solleciti inviati dalla sigla sindacale oggi ricorrente (**all.ti 7 e 9 cit.**).

Ora, un tale iter procedimentale confermerebbe la violazione di legge ed il difetto di motivazione in cui è incorso il Governo, tale da integrare una grave lesione dei diritti e degli interessi legittimi dell'associazione ricorrente.

E' doveroso evidenziare che l'interpretazione della disciplina vigente, costituzionalmente orientata ai principi di buona amministrazione e di tutela delle posizioni soggettive individuali, impone all'Autorità amministrativa competente di svolgere un'istruttoria particolarmente attenta nell'operare la ripartizione dei rappresentanti nell'ambito della categoria produttiva, e di fornire puntale motivazione (cfr., Tar Lazio, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 8748).

Sul punto, la giurisprudenza ha ormai chiarito che la motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell'enunciazione delle ragioni di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne giustificano il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato



la volontà dell'Amministrazione consacrata nella determinazione a suo carico adottata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 06.10.2003, n. 5868; Cons. Stato, sez. V, 18.12.2003, n. 8341; Cons. Stato, sez. VI, 03.03.2004, n. 1047; Cons. Stato, sez. IV, 22.09.2005, n. 4982).

E' notorio che la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti di discrezionalità al fine di porre gli interessati a conoscenza delle ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento, nonché di consentire il sindacato di legittimità da parte del giudice e/o degli organi di controllo preposti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 03.04.2002, n. 1904)., in ottemperanza all'art. 3 L. 241/1990 secondo cui ogni provvedimento amministrativo deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'Amministrazione (cfr. TAR Lazio, sez. I bis, 13.06.2018, n. 6626).

Sottrarre, dunque, alla sfera di conoscenza dell'interessato ogni elemento utile alla confutazione delle motivazioni oste a sostegno del provvedimento comporta la lesione del diritto al contraddittorio, principio cardine sia dell'ordinamento nazionale che comunitario.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha statuito che “... *l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale costituisce un principio fondamentale immanente nell'ordinamento, operante anche in difetto di una espressa e specifica disposizione normativa, a pena di nullità dell'atto finale del procedimento, per violazione del diritto di partecipazione dell'interessato al procedimento stesso.*” (Corte Cost., sent. 26.05.2015, n. 132 confermando quanto già affermato da Cass., sez. Un., 18.09.2014 n. 19667 e Cass. 29.07.2013, n. 18184), mentre la Corte di Giustizia Europea ha affermato che “... *le misure a garanzia del contraddittorio preventivo sono imposte dal rispetto del diritto di difesa che costituisce un principio generale del diritto comunitario che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto per esso lesivo, con la conseguenza che i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la propria decisione*” (cfr. sent. 18.12.2008 in causa C-349/07 e sent. 03.07.2014 in cause riunite C-129/13 e C. 130/13).

Ora, vero è che **l'Amministrazione** non è tenuta a contrattare preventivamente con l'una o con l'altra organizzazione, di lavoratori o imprenditori, la misura della sua presenza nel nuovo Consiglio, né comunque le regole di funzionamento di questo, ma ciò non toglie **che fosse tenuta a fornire una congrua giustificazione delle scelte da essa autonomamente compiute** (cfr., Tar Lazio, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 8748).



III.3. Pertanto, ai fini del rinnovo della composizione per il quinquennio 2023-2028, l'Amministrazione avrebbe dovuto svolgere un'operazione complessa, che tenesse conto sia dei dati acquisiti che del sintagma dell'art. 99 Cost.

Le nomine dei rappresentanti – le quali certamente costituiscono provvedimenti amministrativi, di cui all'art. 119, comma 1, lett. d), c.p.a. e non atti politici incensurabili – avrebbero dovuto tenere conto dei richiamati parametri della specificità di settore e del pluralismo, al fine di introdurre, all'interno del Consiglio, una più vasta gamma di competenze, esperienze e rappresentanza di interessi conferenti alla categoria di appartenenza (per l'appunto l'importanza 'qualitativa', di cui all'art. 99 Cost.), sempre in vista dell'obiettivo ultimo, che è il miglior svolgimento delle funzioni e delle competenze che la Costituzione e le leggi ordinarie assegnano al CNEL.

Non è stato dato modo di comprendere, inoltre, la motivazione sottesa al mancato accoglimento da parte della Presidenza del Consiglio delle richieste avanzate dalla CGIL in ordine alla trasmissione degli atti relativi alle difese dei controinteressati prima delle audizioni tenutesi in data 11.07.2023 (**all. 6 cit.**) e, successivamente anche a fronte dei solleciti inviati in data 25.07.2023 e 14.09.2023 (**all.ti 7 e 9 cit.**).

E' lapalissiano, dunque, come l'Amministrazione non abbia articolato un'ampia e dettagliata motivazione, così non fornendo adeguate motivazioni per le quali sono stati scelti i rappresentanti di altre associazioni sindacali e, dunque, non risulta immune dai vizi di insufficienza, incongruità e irragionevolezza.

Ciò denota un paradigmatico eccesso di potere manifestato, oltre dal difetto di motivazione, altresì dal difetto di istruttoria, in quanto, come già ampiamente argomentato, non è stato svolto alcun accertamento effettivo in merito alla sussistenza degli indici necessari per conferire l'effettivo grado di rappresentatività all'odierna ricorrente.

III.4. Tutti gli elementi richiamati, in sostanza, avrebbero dovuto essere presi in debita considerazione e, come tali, analiticamente sussunti e concretamente valutati per l'individuazione e la scelta dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Anche per tale motivo il presente ricorso merita accoglimento.

* * *

**ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE
DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI**

Sulla sussistenza del periculum in mora



Per quanto riguarda ciò che attiene al *fumus* la scrivente difesa ritiene sufficienti i motivi addotti.

Per quanto riguarda il *periculum*, si evidenzia che lo stesso è evidentemente *in re ipsa* e chiaramente gravissimo per l'attuale ricorrente alla quale, a tutt'oggi, è stata limitata la rappresentatività, avendo con la riduzione della propria presenza meno capacità e possibilità di incidere sull'attività, pareri e decisioni assunte dal CNEL. Attività e pareri che una volta assunti, in tesi in base ad una composizione illegittima dello stesso, non sarebbero certo revocabili o annullabili una volta ripristinata la correttezza della composizione. Si pensi solo, in via esemplificativa, al delicato compito affidato da ultimo dal Governo al CNEL in tema di legge sul salario minimo. In presenza di forti contrasti, tra le forze politiche e le parti sociali, sull'opportunità di una legge sul salario minimo, il Governo ha affidato al CNEL il delicato compito di formulare un parere e quindi una proposta. Si tratta di tema relevantissimo per qualsiasi organizzazione sindacale, a maggior ragione per la CGIL, maggior sindacato italiano e favorevole alla introduzione ad una legge sul salario minimo. E' evidente che se il CNEL formula un parere ed una proposta sul punto, in una composizione irregolare con la presenza sottodimensionata della CGIL, tale parere o proposta, produrrà tutti i suoi effetti politici ed istituzionali, non reversibili quando dovesse sopraggiungere, auspicabilmente, una decisione di accoglimento del presente ricorso da questo Ecc.mo Tribunale, e dovesse infine ripristinarsi una composizione regolare del CNEL.

In subordine, appare a questa difesa comunque necessaria una pronuncia cautelare "propulsiva", anche eventualmente ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., che a seguito del riesame dell'intera procedura selettiva, nel rispetto dei parametri e requisiti tutti qui esposti.

P.Q.M.

Voglia l'Ill.mo Tribunale Amministrativo del Lazio adito, previo accoglimento dell'istanza di sospensione cautelare, accertare e dichiarare l'illegittimità del d.P.R. impugnato e dei provvedimenti impugnati nonché, per l'effetto, annullarli, con ogni conseguenza reintegratoria e statuizione ripristinatoria come per legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio.

Con ogni più ampia riserva.

Si producono, salvo altri:

A. Delibera di Segreteria Confederale rep. 20488 del 04.08.2021 e nomina ad amministratore e rappresentante legale rep. 20.489 del 04.08.2021 notaio Alfonso Colucci in Roma;



1. d.P.R. 08.09.2023 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 18.09.2023 atto impugnato;
2. DICA-0012570-P-27.04.2023 Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicazione elenco rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per il quinquennio 2023-2018;
3. Atto di intervento ex artt. 7 e 9 l.241/1990 CGIL nel procedimento DICA-0014865-P-4.8.2.1.4 del 22.05.2023;
4. Ricorso ex art. 4, comma 4, L. 936/1986 del 26.05.2023 CGIL;
5. Notifica ai controinteressati del 06.06.2023 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei ricorsi ex art. 4, comma 4, L. 936/1986 promossi da CGIL, CISL e CONFAEL;
- 5bis.** Ricorso ex art. 4, comma 4, L. 936/1986 del 25.05.2023 promosso da UIL;
6. Convocazione audizioni categoria lavoratori dipendenti del 06.07.2023 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
7. Sollecito trasmissioni atti CGIL nel procedimento DICA 0014865-P-4.8.1.1.4 del 22.05.2023 – pec del 25.07.2023;
8. DICA 0025471 P-4.8.1.1.4 del 08.09.2023 Presidenza del Consiglio dei Ministri;
9. Sollecito trasmissioni atti CGIL nel procedimento DICA 0014865-P-4.8.1.1.4 del 22.05.2023 – pec del 14.09.2023.

* * *

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 136, comma 1, c.p.a., i difensori indicano i seguenti indirizzi di posta elettronica certificata e i seguenti recapiti di fax: Prof. Avv. Franco Focareta (c.f. FCRFNC59D15D643S - fax 051/279403 – pec *franco.focareta@ordineavvocatibopec.it*); Avv. l'Avv. Domenico Fata (c.f. FTADNC59H16D086K – fax 051.230505 - pec *domenico.fata@ordineavvocatibopec.it*).

* * *

Ai sensi dell'applicazione della vigente normativa in materia di versamento del contributo unificato, in base al T.U. n. 115/2002 (come modificato dalle ll. nn. 311/2004, 122/2010 e 111/2011), si dichiara che la presente controversia ha valore indeterminabile; pertanto sarà versato un contributo pari ad euro 650,00.

Bologna, 20 settembre 2023

Avv. Prof. Franco Focareta

Avv. Domenico Fata