

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

RICORSO

nell'interesse della **U.I.L. – Unione Italiana del Lavoro** (d'ora innanzi, anche "U.I.L."), in persona del Segretario generale e legale rappresentante *pro – tempore* Pierpaolo Attilio Bombardieri, con sede in Roma, via Lucullo, 6 (C.F.: 80127290585), rappresentata e difesa dal prof. avv. Salvatore Bellomia (C.F.: BLLSVT49R29F943S; p.e.c. salvatorebellomia@ordineavvocatiroma.org) e dall'avv. Massimo Pineschi (C.F.: PNSMSM 57P22H501K; p.e.c. massimopineschi@ordineavvocatiroma.org), anche in via fra loro disgiuntiva, ed elettivamente domiciliata presso il primo di essi all'indicato indirizzo p.e.c. salvatorebellomia@ordineavvocatiroma.org, costituente domicilio digitale di parte, nonché, fisicamente, presso lo studio del medesimo difensore in Roma, via Gradisca, 7, giusta procura allegata al presente atto e rilasciata su foglio apposito, costituente sua parte essenziale (per le comunicazioni di Segreteria si indicano i seguenti recapiti: fax 06/87860037; p.e.c.: salvatorebellomia@ordineavvocatiroma.org e massimopineschi@ordineavvocatiroma.org,)

contro

- la **Presidenza della Repubblica**, in persona del Presidente *pro - tempore*;
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro - tempore*;
- il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.)**, in persona del Presidente *pro-tempore*;

e nei confronti di

- **Confederazione Generale Sindacati Autonomi Lavoratori – CONFSAL**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **Confederazione INTESA per l'Autonomia Sindacale - CONFINTESA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **Unione Sindacale di Base – U.S.B.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- **U.G.L. - Unione Generale del Lavoro**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- **Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori – CISAL**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

per l'annullamento,

previa sospensiva e concessione di ogni altra idonea misura cautelare,

- del decreto del Presidente della Repubblica dell' 8. 9. 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 218 del 18 settembre successivo (doc. 1), con il quale si è proceduto alla nomina dei componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.) per il quinquennio 2023 - 2028, nella parte in cui ha ridotto da tre a due i componenti dello stesso C.N.E.L. indicati dalla U.I.L., ai sensi dell'art. 4 della l. n. 936 del 30.12.1986, nella nota del Segretario generale della stessa U.I.L. del 2.5.2023 (prot. n. 69/2023: doc. 2);

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7.9.2023, mai comunicato alla ricorrente, e della previa conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, essa pure mai comunicata alla ricorrente, con cui è stato respinto il ricorso presentato dalla U.I.L. ai sensi dell'art. 4, co. 4, della l. n. 936 del 1986 ed è stato definito l'elenco dei rappresentanti della categoria dei lavoratori dipendenti in seno al C.N.E.L., nella parte in cui è stato ridotto da tre a due il numero dei rappresentanti della stessa U.I.L., accrescendo il peso di altre organizzazioni sindacali ed introducendone di nuove (con espressa riserva di motivi aggiunti);

- di ogni altro atto preordinato, connesso e/o comunque consequenziale, ancorché non cognito (e in particolare, per quanto di ragione e di interesse: di tutti gli atti istruttori relativi al decreto del Presidente della Repubblica in questione; di tutti i verbali del Consiglio dei Ministri relativi alla procedura di nomina in questione e di tutti gli atti istruttori propedeutici al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in questione, di cui è cenno nella nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 27.4.2023 diretta "*Alle organizzazioni sindacali e alle Associazioni di categoria*", da intendersi essa pure gravata come atto presupposto con il presente ricorso (doc. 3), sempre con riserva di proporre motivi aggiunti.

FATTO

La U.I.L. – Unione Italiana del Lavoro è una delle organizzazioni sindacali italiane maggiormente rappresentative, articolata in 16 Categorie Nazionali ed in 21 Unioni Confederali Regionali (i cui indirizzi sono specificatamente indicati ai fini della loro individuazione nel doc. 4).

Ogni Unione Confederale Regionale è articolata, a sua volta, in molteplici strutture territoriali, di zona e di distretto (i cui indirizzi sono specificatamente indicati ai fini della loro individuazione nel doc. 5).

Analogamente, ciascuna Categoria Nazionale è articolata a sua volta in strutture regionali, di zona e di distretto ((i cui indirizzi sono specificatamente indicati ai fini della loro individuazione nel doc. 6).

Numerosissime, inoltre, sono le sedi della U.I.L. presso le grandi aziende operanti in Italia.

Ad ulteriore conferma della capillare diffusione e presenza sul territorio della ricorrente organizzazione sindacale, si evidenzia che di essa fanno altresì parte il Patronato Ital e la rete dei C.A.F. U.I.L. a livello nazionale, regionale, territoriale, di zona o di distretto, nonché all'estero, i cui indirizzi sono specificatamente indicati in allegato al presente ricorso ai fini della loro individuazione (doc. 7). Le sedi del Patronato e del C.A.F. di cui sopra costituiscono i Centri di Servizi U.I.L., che strutturano ulteriormente la presenza dell'organizzazione sindacale sul territorio.

Dalla estesa rete di strutture dianzi descritta – che consta di **ben 6.610 sedi** – emerge in maniera evidente il diffuso e generalizzato radicamento della ricorrente organizzazione sindacale su tutto il territorio nazionale, nonché all'estero.

Sul piano della consistenza numerica, la U.I.L. ha annoverato, per l'anno 2022, **2.022.723 iscritti**, dato, peraltro, in crescita continua da diversi anni.

A ciò si aggiungano le forme di c.d. “2° Affiliazione”, regolarmente comunicate per le rilevazioni di competenza del Ministero del Lavoro, pari a 295.000 unità, che elevano il totale degli iscritti a **2.317.723**.

Tali dati attestano come, rispetto all'anno di partenza della precedente consiliatura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (anno 2018), gli iscritti al sindacato

siano **aumentati di ben 44.402 unità**, con un incremento percentuale pari all'1,95%, come risulta dagli schemi ripartiti per Regione e categoria (v. doc. 8). E ciò, nonostante la ben nota, difficile situazione produttiva vissuta dall'Italia nel cennato periodo.

Risulta, inoltre, dai dati ufficiali certificati dell' "Accertamento della rappresentatività" fornito dall'ARAN per il triennio 2022 – 2024 (doc. 9) che la U.I.L. è **riconosciuta come organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa in tutti i comparti del pubblico impiego**, con l'unica eccezione di quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri (che peraltro, come è noto, presenta una consistenza numerica di lavoratori molto circoscritta).

Si precisa sin d'ora, al riguardo, che **nessuno degli altri sindacati la cui rappresentanza nella composizione del C.N.E.L. è stata incrementata o confermata mediante i provvedimenti impugnati risulta annoverata fra le organizzazioni maggiormente rappresentative in un numero di comparti pari a quelli in cui la maggiore rappresentatività viene raggiunta dalla U.I.L.**

Ed infatti: ***i)*** la CISAL risulta tra le organizzazioni maggiormente rappresentative in soli quattro Comparti, ***ii)*** la Confederazione Generale Sindacati Autonomi Lavoratori – CONFISAL risulta fra le organizzazioni maggiormente rappresentativa in soli tre Comparti; ***iii)*** l'Unione Sindacale di Base – U.S.B. in soli due Comparti; ***iv)*** la CONFINTESA in un solo Comparto pubblico; ***v)*** l'UGL in nessuno.

La nota del Ministro della pubblica Amministrazione del 18 gennaio 2023 certifica in modo ufficiale nella Tabella relativa ai lavoratori dipendenti, la rappresentatività sindacale complessiva nella pubblica Amministrazione che risulta essere del 18,64% per la UIL, dell' 11, 77% per la CONFISAL (il 58% in meno della UIL), del 5,28% per la CISAL, dello 0.50 % per la USB e dello 0,48% per CONFINTESA, mentre non risulta affatto per l' UGL (doc. 9 *bis*).

Per quanto concerne il comparto del lavoro privato, non risulta ancora completato l'*iter* di certificazione della rappresentanza sindacale sulla base del relativo testo unico. Si ricorda al riguardo che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha avviato la raccolta dei dati elettorali per la formazione delle rappresentanze sindacali unitarie per il triennio

2020/2023, volto a consentire, prevedibilmente entro il mese di luglio 2024, la prima certificazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale privata di categoria.

Nel contempo, l'I.N.P.S. ha provveduto alla raccolta delle deleghe sulla base delle comunicazioni aziendali, i cui primi dati provvisori confermano una rappresentanza diffusa e radicata della U.I.L., nettamente superiore, anche nell'ambito del lavoro privato, rispetto a quella, assolutamente ridotta, delle organizzazioni sindacali cui, mediante i provvedimenti impugnati, sono stati assegnati ulteriori o nuovi rappresentanti in seno al C.N.E.L. o confermati gli esistenti.

Peraltro, i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalla U.I.L., unitamente a C.G.I.L. e C.I.S.L., risultano 212 e si applicano nel loro complesso a 13.365.483 lavoratori, per una copertura contrattuale pari a circa il 97% dei lavoratori rilevati dal c.d. "flusso contributivo".

Il sindacato ricorrente ha stipulato ben 207 contratti (assieme a C.G.I.L. e C.I.S.L.) che si applicano a 13.304.227 addetti (v. dati I.N.P.S./C.N.E.L., elaborazione U.I.L. in atti: doc. 10).

Inoltre, i contratti collettivi sottoscritti dalla U.I.L. coinvolgono tutte le associazioni delle imprese private maggiormente rappresentative. Ciò che conferma univocamente, in un regime quale quello attuale, basato, per quanto riguarda la contrattazione privata, sul principio del reciproco riconoscimento, come la rappresentatività della ricorrente organizzazione sindacale sia riconosciuta anche dalle associazioni datoriali.

A fronte di ciò, complessivamente, i contratti sottoscritti dalla CONFSAL si applicano a 527.265 lavoratori (a fronte dei 13.304.227 della U.I.L.: dati I.N.P.S. 2022/ C.N.E.L., elaborazione U.I.L., in atti), ma la parte preponderante si riferisce a quelli sottoscritti anche dalla U.I.L. (e da C.G.I.L. e C.I.S.L.), nei quali il peso della CONFSAL risulta del tutto marginale.

Infatti, la CONFSAL ha sottoscritto 17 contratti stipulati anche dal sindacato ricorrente insieme a C.G.I.L. e C.I.S.L., per un totale di lavoratori rappresentati pari a 389.849, a

fronte di 13.365.483 dei contratti collettivi nazionali firmati dalla U.I.L. e dalle altre associazioni sindacali confederali.

La stessa CONFSAL ha firmato anche altri contratti (per un totale di 203), ai quali, tuttavia, corrisponde un totale di lavoratori, al di fuori di quelli della U.I.L. e degli altri sindacati confederali, pari a sole 137.416 unità (in media, poco più di 675 per ogni contratto).

A sua volta, CONFINTESA ha sottoscritto unicamente 25 contratti, che si applicano a soli 1.752 lavoratori (in media, poco più di 70 per ogni contratto stipulato).

Infine, la U.S.B. risulta firmataria di 3 contratti collettivi nazionali di lavoro, tutti sottoscritti anche dalla U.I.L., dalla C.G.I.L. e dalla C.I.S.L., che si applicano a soli 2.707 lavoratori.

La U.I.L., inoltre, ha concluso, nell'ambito dell'attività di composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro, ben 182.794 accordi (fra individuali e, appunto, collettivi), sottoscritti dalle 16 Categorie Nazionali e dalle 21 Unioni Confederali Regionali nelle quali si articola (doc. 11). Un numero molto superiore a quello dichiarato dalle altre oo. ss. contro interessate al presente gravame.

Dai dati che precedono emerge univocamente come durante la precedente consiliatura del C.N.E.L. il grado di rappresentatività della U.I.L. e, con esso, la sua importanza numerica e rilevanza qualitativa siano significativamente aumentati e si siano altresì incontrovertibilmente confermati come assai più elevati di quelli della CONFSAL, della CONFINTESA, della U.S.B., della CISAL e dell'UGL.

Si evidenzia, al riguardo, che, sempre nella cessata consiliatura del C.N.E.L., alla odierna ricorrente erano stati assegnati, come si è già detto, n. 3 rappresentanti (doc. 12), con la riduzione di un componente rispetto alla precedente consiliatura..

In linea con quanto precede e coerentemente con i dati dianzi ricordati, la U.I.L. - a seguito dell'avvio, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della procedura per il rinnovo del cennato organo ausiliario per il quinquennio 2023 - 2028 - ha proceduto, ai sensi dell'art. 4, co. 2, della l. 30.12.1986, n. 936 (*“Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”*), alla designazione di tre rappresentanti della

categoria “*lavoratori dipendenti*”, indicandoli, nell’ordine, nelle persone dei sig.ri Paolo Pirani, Paolo Carcassi e Domenico Proietti.

Con nota prot. n. DICA – 0012570 – P – 27/04/20233748.1.1.4 del 27.4.2023 (doc. 3, cit.), la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo – Ufficio per le Attività di Indirizzo Politico – Amministrativo, ha comunicato che “*a seguito della complessa ed articolata valutazione degli elementi previsti dalla richiamata legge (la l. n. 936/1986, N.d.R.) – da cui è stato possibile desumere il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria che hanno fatto pervenire le rispettive designazioni ai fini della ricostituzione del CNEL - è stato definito l’elenco dei rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato, scelti secondo l’ordine indicato dalle organizzazioni e dalle associazioni designanti?*” ed ha trasmesso alla U.I.L. tale elenco.

Orbene, nonostante la ricordata crescita di rappresentatività e l’aumentata importanza quantitativa e qualitativa della sua organizzazione e delle sue attività, il numero dei rappresentanti della odierna ricorrente all’interno del cennato organo ausiliario è stato sorprendentemente ridotto da tre a due (i sig.ri Paolo Pirani e Domenico Proietti), senza che la Presidenza del Consiglio abbia neppure tenuto conto dell’ordine di priorità indicato dall’organizzazione sindacale con apposita comunicazione del 2. 5. 2023, poi ripristinato dal decreto del Presidente della Repubblica del 17. 9. 2023 (che ha sostituito al sig. Domenico Proietti il sig. Paolo Carcassi: doc. 1, cit.).

Al contempo, è stato accresciuto, elevandolo a due e dunque parificandolo a quello della U.I.L., il numero dei rappresentanti della CONFSAL - sebbene tale organizzazione abbia, come si è visto, una consistenza numerica e qualitativa assai più ridotta di quella della odierna ricorrente - e sono stati, inoltre, assegnati rappresentanti ad organizzazioni sindacali (CONFINTESA e U.S.B.) la cui rilevanza numerica e qualitativa risulta ancora più esigua.

Il tutto, con inopinata riduzione del numero di rappresentanti della U.I.L. Con nota prot. n. 69/2023 del 2.5.2023 (doc. 2, cit.), la U.I.L. comunicava l’ordine di designazione dei propri rappresentanti, confermando il numero di tre, così come nella consiliatura

scaduta, e indicandoli nelle persone dei sig.ri Paolo Pirani, Paolo Carcassi e Domenico Proietti. Poiché, peraltro, l'elenco dei rappresentanti sindacali proposto dalla Presidenza del Consiglio in data 27.4.2023 aveva ridotto di un membro la quota a disposizione della U.I.L. (così come delle componenti C.G.I.L. e C.I.S.L.), nella stessa nota l'organizzazione sindacale preannunciava il proprio ricorso amministrativo ai sensi dell'art. 4, co. 4, della l. n. 936/1986, che era effettivamente presentato il successivo 25 maggio (doc. 13).

Tale ricorso amministrativo risulta essere stato respinto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7.9.2023, mai comunicato all'organizzazione sindacale ricorrente, previa conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, essa pure mai comunicata alla ridetta organizzazione sindacale.

Al decreto del Presidente del Consiglio ha poi fatto seguito, in data 8. 9. 2023, il decreto del Presidente della Repubblica, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 settembre successivo (doc. 1, cit.).

Tutti i provvedimenti della procedura di rinnovo sono gravemente illegittimi e lesivi degli interessi della U.I.L., al pari di ogni atto ad essi presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non cognito (e in particolare, per quanto di ragione e di interesse: di tutti gli atti istruttori relativi al decreto del Presidente della Repubblica in questione; di tutti i verbali del Consiglio dei Ministri relativi alla procedura di nomina di che trattasi e di tutti gli atti istruttori propedeutici al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *de quo*, di cui è cenno nella nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 27.4.2023 diretta "*Alle organizzazioni sindacali e alle Associazioni di categoria*", da intendersi essa pure gravata in questa sede come atto presupposto).

Se ne chiede perciò l'annullamento, previa sospensiva e concessione di ogni altra misura cautelare idonea a tutelare gli interessi della ricorrente organizzazione sindacale, per i seguenti

MOTIVI

1.- In via preliminare, per quanto riguarda l'impugnativa rivolta dalla U.I.L. anche nei confronti del decreto del Presidente della Repubblica dell' 8.9.2023, non sfugge alla

ricorrente l'orientamento di codesto Ecc.mo T.A.R., ribadito nelle recenti decisioni della Sez. I n. 12054 del 2.12.2016, n. 5737 del 29.5.2020 e n. 8399 del 14.7.2021, che ha disposto, in casi simili, l'estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica, osservando che *“essendo impugnati atti adottati previo recepimento della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, la legittimazione passiva spetta all'autorità proponente e non anche alla Presidenza della Repubblica”*. Ci permettiamo di osservare al riguardo la particolarità della presente fattispecie in cui, con il decreto del Presidente della Repubblica in questione non solo si è posto termine con atto finale e conclusivo al procedimento, ma si è anche operata una correzione del decreto del Presidente del Consiglio, ripristinando l'ordine delle indicazioni nominative della UIL e sostituendo pertanto la designazione del Sig. Proietti con quella, operata appunto dalla Confederazione UIL, del Sig. Paolo Carcassi. Ci rimettiamo comunque, al riguardo, alle valutazioni che l'Ecc.mo Collegio vorrà compiere.

Tanto premesso, passiamo alla esposizione dei profili di diritto che supportano il presente gravame.

2.- VIOLAZIONE DI LEGGE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 99 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 4 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 936 (“NORME SUL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO”) E S.M.I. ECCESSO DI POTERE NELLE SUE VARIE FORME, IN PARTICOLARE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, ARBITRARIETÀ, INGIUSTIZIA E IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTE, SVIAMENTO. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA E RIFLESSA.

2.1- Come è noto, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è stato istituito per la prima volta dall'articolo 99 della Costituzione, quale organo a rilevanza costituzionale (così la Corte costituzionale già nella decisione n. 44 del 1966) ausiliario del Governo (ma non solo del Governo, come è confermato dalla più autorevole dottrina, nonché, *per tabulas*, dallo stesso articolo 99, secondo comma, della Costituzione che gli attribuisce anche la natura di organo di consulenza della Camere).

Ai sensi della riserva di legge relativa e rinforzata, contenuta nello stesso articolo 99, esso è composto, “*nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive*” e ciò “*in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa*” (comma primo). Il C.N.E.L. rappresenta dunque una “novità” del nuovo ordinamento costituzionale repubblicano che lo chiama a fornire un apporto di alta qualificazione alle politiche economiche e sociali del Paese.

Come si diceva, il C.N.E.L. è “*organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge*” (articolo 99, comma secondo, della Costituzione); “*ha l’iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale*”, sempre “*secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge*” (comma terzo). Si è anche ora ricordato che la Costituzione pone un chiaro limite alla discrezionalità del legislatore ordinario, imponendogli di tenere conto, nelle modalità relative alla designazione dei rappresentanti delle categorie produttive (e dunque *in primis* del lavoro subordinato, privato o pubblico che sia), della “*loro importanza numerica e qualitativa*”.

Altri limiti non sono previsti dalla norma costituzionale, né potrebbe il legislatore ordinario introdurli *ex novo*, se non a costo di violare il dettato della Carta. In particolare, l’articolo 99 della Costituzione non contiene alcun riferimento al criterio della proporzionalità della rappresentanza, non prevedendo affatto che debba essere garantita la più ampia rappresentatività possibile delle varie formazioni sindacali, né alcun “diritto di tribuna”, ma imponendo esclusivamente, come si è detto e si ripete, che si tenga conto della sola “*importanza numerica e qualitativa*” della formazione sindacale stessa.

Ciò significa che, nel limite dei componenti assegnati, deve essere assicurata la rappresentanza alle sole organizzazioni sindacali numericamente e qualitativamente più numerose e più forti, secondo un principio di valutazione comparativa.

Il legislatore è intervenuto più volte per dare attuazione alla richiamata riserva di legge, dapprima con la legge 5.1.1957, n. 33, quindi con la legge 30.12.1986, n. 936 (“*Norme sul Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro*”), che ha abrogato la prima, e che è stata in parte successivamente modificata (in particolare con due decreti-legge del 2011, rispettivamente n. 201 del 6 dicembre, convertito con modificazioni nella legge n. 214

del 22 dicembre, e n. 138 del 13.8.2011, convertito con modificazioni nella legge n. 148 del 14 settembre successivo. Altre modifiche sono state apportate con legge 23.12.2014, n. 190).

2.2- Orbene, l'art. 4 della legge n. 936/1986, nel disciplinare la *“procedura di nomina dei rappresentanti”* in seno al C.N.E.L., sembra muoversi con chiarezza nell'indicato solco costituzionale.

L'articolo in questione prevede che: *“Nove mesi prima della scadenza del mandato dei membri del Consiglio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dà avviso di tale scadenza e dei termini di cui al presente articolo, con pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale”* (co.1). Nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione *“le organizzazioni sindacali di carattere nazionale (...) fanno pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le designazioni dei rappresentanti delle categorie produttive”* (co. 2). Il Presidente del Consiglio, uditi i Ministri interessati, provvede quindi a definire, nei trenta giorni successivi, l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ed a comunicarlo a tutte le organizzazioni designanti (co. 2). Nei successivi trenta giorni decorrenti dalla comunicazione, le organizzazioni sindacali possono presentare un ricorso amministrativo avverso tale atto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne dà comunicazione alle altre organizzazioni interessate (co. 4), fornendo *“tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività”* delle organizzazioni medesime, con particolare riguardo a:

- a) *“ampiezza e diffusione delle loro strutture organizzative”*;
- b) *“consistenza numerica”*;
- c) *“partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro”*;
- d) *“composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro”* (co. 5).

Il ricorso amministrativo, da notificarsi anche alle organizzazioni contro interessate (co. 6), *“è deciso, udite le parti, entro quarantacinque giorni con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri”* (co. 7).

2.3- Come si è ricordato nelle premesse in fatto, venuto a scadenza il C.N.E.L. in carica, e dovendo procedersi al suo rinnovo per il quinquennio 2023-2028, con nota del 2. 5.

2023 la U.I.L. comunicava l'ordine di designazione dei propri rappresentanti, confermando il numero di tre, così come nella Consiliatura scaduta, indicandoli, nell'ordine, nelle persone dei signori Paolo Pirani, Paolo Carcassi e Domenico Proietti. Poiché peraltro l'elenco dei rappresentanti sindacali proposto dalla Presidenza del Consiglio in data 27. 4. 2023 aveva ridotto di un membro la quota a disposizione della Confederazione U.I.L. (così come delle componenti C.G.I.L. e C.I.S.L.), nella stessa nota la U.I.L. preannunciava il proprio ricorso amministrativo, che era effettivamente presentato il successivo 25 maggio.

Si è pure già ricordato, sempre nelle Premesse in fatto, che in data 11. 7. 2023 si è svolto, presso la Presidenza del Consiglio una apposita riunione per l'esame dei vari ricorsi amministrativi; quindi, il successivo 7 settembre, con provvedimento mai comunicato o notificato ai controinteressati, il Consiglio dei Ministri ha respinto tutti i gravami (compreso quello della U.I.L.) e confermato l'elenco del 27.4.2023.

La cosa appare ancora più grave se si considera che nella nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a firma del Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano, del 27.4.2023, già citata, si fa testuale riferimento ad una *“complessa ed articolata valutazione degli elementi previsti dalla richiamata legge”* [si tratta della legge n. 936 del 1986], *“da cui è stato possibile desumere il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria che hanno fatto pervenire le rispettive designazioni ai fini della ricostituzione del CNEL”*.

Di tale *“complessa ed articolata valutazione”*, la Confederazione U.I.L. non ha alcun riscontro; al contrario, i provvedimenti impugnati appaiono manifestamente viziati anche per difetto di una istruttoria minimamente adeguata, il cui espletamento avrebbe sicuramente consentito al Governo di avvedersi dei macroscopici errori che stava commettendo e di porvi rimedio.

2.4- Come già ampiamente dimostrato dalla UIL e come si dimostrerà ulteriormente in corso di causa, l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative del sindacato UIL, cui fa riferimento l'art. 4 della legge istitutiva del C.N.E.L., più volte citato, non è minimamente comparabile con le strutture CONFISAL (la cui rappresentanza è stata portata da uno a due membri), sopravanzandola di ben tre volte, per non parlare delle

altre due sigle, U.S.B. e CONFINTESA, ognuna accreditata dal Governo di un rappresentante, ma abissalmente distanti, per ampiezza e diffusione organizzativa, dalla Confederazione ricorrente.

Analoghe considerazioni valgono per la consistenza numerica degli iscritti, che superano di gran lunga i due milioni di associati, mentre la CONFSAL presenta una differenza in meno di oltre il 17 per cento rispetto al dato U.I.L. Quasi risibile, al confronto, il dato CONFINTESA, che pure viene premiata dal Governo con un rappresentante!

Si noti che, rispetto alla precedente consiliatura C.N.E.L., la Confederazione U.I.L. (che vi aveva tre rappresentanti) è cresciuta di oltre 44.000 iscritti, quota incrementale pari, da sola, a tutti gli iscritti di CONFINTESA; nonostante ciò, la U.I.L. perde un rappresentante (da tre a due), mentre un nuovo rappresentante viene accreditato alla stessa CONFINTESA (che non ne aveva alcuno)! Se poi si passa alla valutazione dei dati certificati, l'attestazione da parte del Ministero della pubblica Amministrazione per il Comparto dei lavoratori pubblici e la platea dei lavoratori del Comparto privato interessata dai contratti stipulati mostrano scarti notevolissimi tra la rappresentatività della ricorrente e quella delle altre organizzazioni.

Né può essere invocato il principio del cd. pluralismo partecipativo che esula dal dettato costituzionale dell' articolo 99 della Costituzione, come anche affermato ripetutamente dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Sez. I, n. 5737 del 2020, confermata da Cons. Stato, Sez. IV, n. 3479 del 2021; nonché Cons. Stato, Sez. IV, n. 537 del 2019) che postula *“la selezione delle Associazioni più rappresentative in termini di consistenza della struttura organizzativa e dell'attività sindacale svolta”*.

Di tutta evidenza, alla luce di quanto precede, risulta dunque il difetto di una istruttoria minimamente adeguata (con il conseguente eccesso di potere), che, ove espletata, avrebbe consentito al Governo di evitare di incorrere in un palese travisamento e in una altrettanto evidente erronea valutazione del requisito della rappresentatività.

ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus boni iuris* è evidente.

Del pari palese è il *periculum in mora*. È infatti evidente che, a causa delle gravi illegittimità che ne inficiano *in parte qua* la composizione, tutta l'attività dell'organo nella nuova consiliatura è permanentemente esposta al rischio di venire travolta e annullata. Ciò anche in considerazione dei gravosi compiti e delle delicatissime decisioni che attendono l'organo (si pensi al tema del salario minimo e ad altre importantissime questioni). Valutazioni così importanti sarebbero infatti assunte da un organo in parte composto da rappresentanti di sigle sindacali numericamente e qualitativamente deficitarie, prive di rappresentatività, in danno della U.I.L. e della sua radicata ed amplissima rappresentatività, nonché con evidente discredito per lo stesso C.N.E.L., che la Costituzione ha previsto e voluto quale organo di rilevanza costituzionale, chiamato all'esercizio di relevantissime funzioni, tra cui la stessa iniziativa legislativa.

Per quanto attiene specificatamente alla ricorrente UIL, oltre al danno reputazionale derivante dalla riduzione della propria rappresentanza, sono evidenti anche gli elementi negativi derivanti da una minore capacità di incidenza sulle decisioni che verranno prese dal Consiglio, nonché la ridotta capacità di partecipare alle numerose Commissioni e organismi in cui il CNEEL si articola ai sensi dell'art. 8 del suo Regolamento.

ISTANZA ISTRUTTORIA

In via istruttoria, si chiede che l'Ecc.mo T.A.R. voglia ordinare alle Amministrazioni resistenti di depositare in giudizio i seguenti atti e documenti: *i)* tutti gli allegati e gli atti istruttori relativi al decreto del Presidente della Repubblica di nomina dei componenti del C.N.E.L. per il quinquennio 2023 – 2028 dell' 8.9.2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 18 settembre successivo; *ii)* provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri di rigetto del ricorso amministrativo *ex art.* 4, co. 4, della l. n. 936 del 1986 proposto dalla U.I.L.; *iii)* deliberazione del Consiglio dei Ministri sul presupposto della quale è stato adottato il provvedimento di cui al punto che precede; *iv)* tutti i verbali del Consiglio dei Ministri relativi alla procedura di nomina in questione e tutti gli atti istruttori propedeutici all'impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, compresa l'audizione dei “*Ministeri interessati*” di cui è cenno nella nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 27.4.2023 diretta

“*Alle organizzazioni sindacali e alle Associazioni di categoria*”; v) ogni altro atto e documento sulla scorta del quale sono stati adottati i provvedimenti di cui ai punti precedenti e l’elenco di cui alla cennata nota a firma del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tanto, all’espresso fine della eventuale proposizione di motivi aggiunti.

P.Q.M.

Voglia l’Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, ogni contraria istanza disattesa, in accoglimento del presente ricorso:

- annullare *in parte qua* (e cioè nella parte in cui sono stati assegnati alla confederazione ricorrente due rappresentanti nel CNEL per il quinquennio 2023-2028 in luogo dei tre designati dalla stessa UIL) i provvedimenti impugnati, previa sospensiva e concessione di ogni altra misura cautelare idonea a tutelare gli interessi della ricorrente organizzazione sindacale;

- in via istruttoria, ordinare alle Amministrazioni resistenti di depositare in giudizio i seguenti atti e documenti: *i)* tutti gli allegati e gli atti istruttori relativi al decreto del Presidente della Repubblica di nomina dei componenti del C.N.E.L. per il quinquennio 2023 – 2028 dell’ 8.9.2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 18 settembre successivo; *ii)* provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri di rigetto del ricorso amministrativo *ex art. 4, co. 4, della l. n. 936 del 1986* proposto dalla U.I.L.; *iii)* deliberazione del Consiglio dei Ministri sul presupposto della quale è stato adottato il provvedimento di cui al punto che precede; *iv)* tutti i verbali del Consiglio dei Ministri relativi alla procedura di nomina in questione e tutti gli atti istruttori propedeutici all’impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, compresa l’audizione dei “*Ministeri interessati*” di cui è cenno nella nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 27.4.2023 diretta “*Alle organizzazioni sindacali e alle Associazioni di categoria*”; v) ogni altro atto e documento sulla scorta del quale sono stati adottati i provvedimenti di cui ai punti precedenti e l’elenco di cui alla cennata nota a firma del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con ogni conseguente statuizione di ragione e di legge, anche in ordine alle spese di giudizio e alla rifusione del contributo unificato versato.

Ai sensi del d.p.r. n. 115/2002 s.m.i., si dichiara che il procedimento instaurato con il presente ricorso è di valore indeterminabile. Trattandosi di ricorso al T.A.R., il contributo unificato dovuto ammonta ad euro 650,00.

Roma, 20 settembre 2023.

(prof. avv. Salvatore Bellomia)

(avv. Massimo Pineschi)