

All. 1 – SUNTO DEL RICORSO

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Sez. I – Ud.: 6.11.2024

NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI DEL RICORSO N. 12700/2023

1.- Descrizione e identificazione del ricorso oggetto di notificazione per pubblici proclami, della parte ricorrente, del numero di ruolo generale, del Tribunale Amministrativo Regionale dinanzi al quale il giudizio è incardinato e dei provvedimenti impugnati.

Con ricorso pendente dinanzi al T.A.R. del Lazio, Sez. I, n. 12700/2023, la **U.I.L. – Unione Italiana del Lavoro** (d'ora innanzi, anche "U.I.L."), in persona del Segretario generale e legale rappresentante *p.t.* Pierpaolo Attilio Bombardieri, con sede in Roma, via Lucullo, 6 (C.F.: 80127290585), rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Salvatore Bellomia e Massimo Pineschi ed elettivamente domiciliata presso il primo di essi all'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, ha impugnato: **i)** il decreto del Presidente della Repubblica dell'8.9.2023, pubbl. nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 218 del 18 settembre successivo, 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. 936/1986, nella nota del Segretario generale della stessa U.I.L. del 2.5.2023 (prot. n. 69/2023); **ii)** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7.9.2023, mai comunicato alla ricorrente, e la previa conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, essa pure mai comunicata, con cui è stato respinto il ricorso amministrativo presentato dalla U.I.L. ai sensi dell'art. 4, co. 4, della l. n. 936/1986 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); **iii**) ogni altro atto preordinato, connesso e/o comunque consequenziale, ancorché non cognito (e in particolare, per quanto di ragione e di interesse: tutti gli atti istruttori relativi al decreto del Presidente della Repubblica in questione; tutti i verbali del Consiglio dei Ministri relativi alla procedura di nomina in questione e 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, sempre con riserva di proporre motivi aggiunti).

Il ricorso è stato proposto contro la **Presidenza della Repubblica**, in persona del Presidente *p.t.*, la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *p.t.* ed il **Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (C.N.E.L.)**, in persona del Presidente *p.t.* ed è stato notificato, oltre che alle predette Amministrazioni resistenti, alle seguenti associazioni sindacali controinteressate, che hanno visto soggetti da esse designati fra quelli nominati componenti del cennato organo: **Confederazione Generale Sindacati Autonomi Lavoratori – CONFISAL**, **Confederazione INTESA per l’Autonomia Sindacale - CONFINTESA**, **Unione Sindacale di Base – U.S.B.**, **U.G.L. - Unione Generale del Lavoro e Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori – CISAL**.

2.- Il decesso del difensore domiciliatario della U.I.L. e la costituzione di un nuovo difensore e domiciliatario in sostituzione di quello deceduto.

Il difensore e domiciliatario della U.I.L., prof. avv. Salvatore Bellomia, è deceduto in data 1.12.2023. A seguito di ciò. con atto del 12.4.2024 si è costituito in giudizio, quale nuovo difensore della ricorrente organizzazione sindacale, l’avv. Andrea Barletta, presso il quale la U.I.L. ha eletto domicilio digitale, all’indirizzo p.e.c. andreabarletta@ordineavvocatiroma.org, e domicilio fisico in Roma, via Gradisca, 7. È stato altresì confermato il patrocinio dell’altro difensore della U.I.L., avv. Massimo Pineschi.

3.- Sunto dei motivi di diritto dedotti con il ricorso.

3.1- In via preliminare, al par. 1 dei motivi di diritto, per quanto riguarda l'impugnativa rivolta dalla U.I.L. anche nei confronti del decreto del Presidente della Repubblica dell'8.9.2023 – pur non sfuggendo alla ricorrente l'orientamento dell'adito T.A.R. che, in casi simili a quello in esame, ha disposto l'estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica sul rilievo 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”* - si è sottolineata 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. Sul punto, peraltro, ci si è comunque rimessi alle valutazioni che l'Ecc.mo Collegio vorrà compiere.

3.2- Con il secondo motivo sono stati dedotti i vizi di violazione dell'art. 99 Cost. e dell'art. 4 della l. 30.12.1986, n. 936 (*“Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro”*) e s.m.i. e di eccesso di potere nelle sue varie forme, in particolare per difetto di istruttoria, arbitrarietà, ingiustizia e irragionevolezza manifeste e sviamento, la violazione dell'art. 97 Cost. e l'illegittimità derivata e riflessa dei provvedimenti impugnati. Ai sensi della riserva di legge relativa e rinforzata contenuta nell'art. 99 Cost., il C.N.E.L., che è organo a rilevanza costituzionale ausiliario del Governo e di consulenza delle Camere, 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). Orbene, 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 del C.N.E.L. (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

costituzionale. In particolare, l'art. 99 Cost. 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 di tenere conto della sola *"importanza numerica e qualitativa"* della formazione sindacale. 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. L'art. 4 della l. 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, infatti, 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 controinteressate (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).

Nel caso di specie, 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 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 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.

In data 7.9.2023, il Consiglio dei Ministri respingeva il ricorso amministrativo della U.I.L., al pari di quelli presentati da altre organizzazioni sindacali, e confermava l'elenco del 27.4.2023. Ciò che appare vieppiù grave ove si consideri che nella ricordata nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a firma del Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano, del 27.4.2023 si fa testuale riferimento ad una *“complessa ed articolata valutazione degli elementi previsti dalla richiamata legge”* [si tratta della legge n. 936/1986], *“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 C.N.E.L.”*. 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.

Invero, l'ampiezza e la diffusione, documentate in atti, delle strutture organizzative del sindacato U.I.L., cui fa riferimento l'art. 4 della legge istitutiva del C.N.E.L., non è minimamente comparabile con le strutture CONFSAL (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!

Peraltro, rispetto alla precedente consiliatura C.N.E.L., la 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. ha perso un rappresentante (passando da tre a due), mentre un nuovo rappresentante viene accreditato alla stessa CONFINTESA (che non ne aveva alcuno)! Passando, poi, 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 fra la rappresentatività della ricorrente e quella delle altre organizzazioni.

Né può essere invocato il principio del cd. “pluralismo partecipativo” che esula dal dettato dell'art. 99 Cost., come anche affermato ripetutamente dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio, Sez. I, n. 5737/2020, confermata da Cons. Stato, Sez. IV, n. 3479/2021; nonché Cons. Stato, Sez. IV, n. 537/2019) 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 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.

4.- Le istanze formulate dalla U.I.L. nel proprio ricorso e la data dell'udienza di merito.

Nel proprio ricorso, la U.I.L. ha proposto istanza cautelare, nonché istanza istruttoria per l'acquisizione: *i*) di 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*) del provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri di rigetto del ricorso amministrativo *ex art.* 4, co. 4, della l. n. 936/1986 proposto dalla U.I.L.; *iii*) della deliberazione del Consiglio dei Ministri sul presupposto della quale è stato adottato il provvedimento di cui al punto che precede; *iv*) di 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*) di 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. Parte di tali documenti è stata depositata in giudizio dalle Amministrazioni resistenti.

L'istanza cautelare, la cui trattazione era stata originariamente fissata per la Camera di Consiglio del 25.10.2023, è stata cancellata dal ruolo delle sospensive per consentire la proposizione di motivi aggiunti da parte della ricorrente. Nella Camera di Consiglio del 22.11.2023, fissata a seguito del deposito dei cennati motivi aggiunti, il Presidente rappresentava alle parti come la peculiarità della questione oggetto di giudizio necessitasse di approfondimento nella sede di merito. L'istanza cautelare, pertanto, veniva nuovamente cancellata dal ruolo delle sospensive.

L'udienza di merito veniva quindi fissata per il 15.5.2024.

All'esito di tale udienza, con ordinanza collegiale n. 9843/2024 del 17.5.2024, l'adito T.A.R. del Lazio, Sez. I, ha disposto l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami nei confronti di tutti i controinteressati, inclusi i singoli soggetti nominati per effetto dei provvedimenti impugnati, da effettuarsi mediante pubblicazione, sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri e su quello del C.N.E.L., nelle rispettive sezioni “Amministrazione trasparente” del ricorso, dei successivi motivi aggiunti con cui lo stesso è stato integrato e dei nominativi dei soggetti identificati quali controinteressati.

5.- Identificazione dei soggetti ai quali il ricorso deve essere notificato per pubblici proclami.,

In ottemperanza all'ordinanza collegiale del T.A.R. del Lazio, Sez. I, n. 9843/2024 del 17.5.2024, **si notifica per pubblici proclami il suindicato ricorso R.G. n. 12700/2023** ai seguenti soggetti controinteressati, ivi incluse le persone fisiche nominate alla carica di membri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro:

- 1) Francesco Aceto;
- 2) Pierangelo Albini;
- 3) Carlo Altomonte;
- 4) Silvano Barbalace;
- 5) Gianluca Bianco;
- 6) Stefano Biasioli;
- 7) Fiovo Bitti;
- 8) Floriano Botta;
- 9) Mario Braga;
- 10) Massimo Brancato;
- 11) Giuseppe Capanna;
- 12) Guido Carella;
- 13) Aldo Carera;
- 14) Francesco Cavallaro;
- 15) Manola Cavallini;
- 16) Maria Carmela Colaiacovo;
- 17) Vito D'Ingeo;
- 18) Carlo De Ruvo;
- 19) Rossana Dettori;
- 20) Giovanni Di Cesare;
- 21) Fausto Durante;
- 22) Vincenzo Falabella;
- 23) Aldo Ferrara;

- 24) Cristiano Fini;
- 25) Simone Gamberini;
- 26) Sandro Gambuzza;
- 27) Alessandro Geria;
- 28) Giuseppe Ghisolfi;
- 29) Massimo Giuntoli;
- 30) Annalisa Guidotti;
- 31) Alfonso Luzzi;
- 32) Marcella Mallen;
- 33) Domenico Mamone;
- 34) Tullio Marcelli;
- 35) Alberto Marenghi;
- 36) Angelo Raffaele Margiotta;
- 37) Marco Menni;
- 38) Stefano Messina;
- 39) Emilio Minunzio;
- 40) Bruno Molea;
- 41) Enrica Morlicchio;
- 42) Luca Nogler;
- 43) Ivana Pais;
- 44) Paola Palmieri;
- 45) Domenico Pantaleo;
- 46) Manfred Pinzger;
- 47) Livia Ricciardi;
- 48) Claudio Risso;
- 49) Francesco Riva;
- 50) Alessandro Rosina;
- 51) Francesco Rotondi;
- 52) Tania Scacchetti;

- 53) Sergio Silvestrini;
- 54) Gaetano Stella;
- 55) Marco Tamagnini;
- 56) Valeria Termini;
- 57) Graziano Tilatti;
- 58) Michele Tiraboschi;
- 59) Rosario Maria Gianluca Valastro;
- 60) Francesco Verrascina;
- 61) Massimo Visconti;
- 62) Roberto Zazza;
- 63) C.G.I.L. Confederazione Generale Italiana del Lavoro, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 64) Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori – C.I.S.L., in persona del legale rappresentante p.t.;
- 65) Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della Pubblica Amministrazione – CONFEDIR, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 66) Confederazione Italiana Dirigenti di Azienda – C.I.D.A., in persona del legale rappresentante p.t.;
- 67) UNSIC - Unione nazionale sindacale imprenditori e coltivatori, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 68) Confederazione Nazionale Coldiretti, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 69) Copagri – Confederazione Produttori Agricoli, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 70) Confindustria, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 71) Confartigianato Imprese, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 72) Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa – C.N.A., in persona del legale rappresentante p.t.;

- 73) Confederazione Artigiana Sindacati Autonomi – CASARTIGIANI, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 74) Confesercenti, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 75) Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo – Confcommercio - Imprese per l'Italia, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 76) CONFETRA – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 77) C.I.A. – Agricoltori Italiani, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 78) LEGACOOP, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 79) CONFCOOPERATIVE – Confederazione Cooperative Italiane, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 80) Confagricoltura – Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 81) A.B.I. - Associazione Bancaria Italiana, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 82) CONFAPI – Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 83) Conftrasporto – Confcommercio – Imprese per l'Italia, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 84) ASSARMATORI, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 85) CIU - Confederazione Italiana di Unione delle Professioni Intellettuali, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 86) Confprofessioni – Confederazione Italiana Libere Professioni, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 87) Consiglio Nazionale dei Periti Agrari e Periti Agrari Laureati, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 88) Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, in persona del legale rappresentante p.t.

- 89) F.I.S.H. – Federazione Italiana per il Superamento dell’Handicap, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 90) ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 91) Federazione Italiana degli Enti Culturali, Turistici e Sportivi – FICTUS, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 92) AUSER – Associazione per l’Invecchiamento Attivo, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 93) MO.D.A.V.I. – Movimento delle Associazioni di Volontariato Italiane, in persona del legale rappresentante p.t.;
- 94) Croce Rossa Italiana, in persona del legale rappresentante p.t.

Si precisa che gli anzidetti controinteressati potranno verificare attraverso il numero di ruolo generale sopra indicato lo stato del giudizio sul sito internet della Giustizia Amministrativa: www.giustizia-amministrativa.it.

Con osservanza.

Roma, 5 giugno 2024

(avv. Massimo Pineschi)

(avv. Andrea Barletta)