

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

## **Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio**

### **Ricorso**

per la **CONF.A.E.L. (CONFederazione Autonoma Europea dei Lavoratori)**, codice fiscale 97062990797, con sede legale in Roma alla via Adolfo Ravà n. 106, in persona del Segretario Generale Confederale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Domenico Marrella, nato a Curinga (CZ) il 7.05.1972, c.f. MRRDNC72E27D218N, rappresentata e difesa, congiuntamente e/o disgiuntamente tra loro, dall'avv. Vincenzo Calarco (c.f. CLRVCN80M15F537W; pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org) e avv. Stenio Salzano (c.f. SLZSTN78A16H501X; pec: steniosalzano@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata con l'avv. Stenio Salzano, presso lo studio dell'avv. Vincenzo Calarco, sito in Roma alla via Angelo Emo n. 144, giusta procura rilasciata su foglio separato e allegata al presente ricorso. Gli indicati difensori dichiarano di volere ricevere, ex articolo 136, comma primo, del decreto legislativo 2 luglio 2010 n.104, le comunicazioni relative al presente procedimento al seguente numero di fax: 06.83391923

### **contro**

la **Presidenza della Repubblica** (codice fiscale 00543100580), la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (codice fiscale 80188230587) e il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL** (codice fiscale 80198830582), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*, tutti domiciliati *ex lege* in Roma, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, sita in via dei Portoghesi, 12

### **e nei confronti**

della **Confederazione Confintesa per l'Autonomia Sindacale**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, 326 (codice fiscale 97323750584)

### **per l'annullamento previa sospensiva**

del decreto Presidente della Repubblica recante la data del 8 settembre 2023 (**all.a**), comunicato in data 3 ottobre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto dalla CONFAEL ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1986, n.936 e successive modifiche ed integrazioni, volto ad ottenere l'assegnazione di un posto nella categoria lavoratori dipendenti in

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

- seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale tra cui, in particolare,
- la nota DICA della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 aprile 2023, n. 12570 (**all.b**);
  - la deliberazione del Consiglio dei Ministri 7 settembre 2023, non conosciuta nel contenuto e mai comunicata;
  - il decreto Presidente della Repubblica 8 settembre 2023 (**all.c**) con il quale il sig. Massimo Visconti, designato dalla Confederazione Confintesa per l'Autonomia Sindacale, è stato chiamato a far parte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per il quinquennio 2023-2028, tra i ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti

### **Cenni in fatto**

- 1) Con avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.145 del 23 giugno 2022, la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicava l'avvio della procedura di rinnovo dei componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), invitando le Organizzazioni sindacali di carattere nazionale a provvedere alla designazione dei nuovi rappresentanti per il quinquennio 2023 – 2028, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 936/1986 e successive modifiche ed integrazioni (**doc.1**);
- 2) Con nota a mezzo pec in data 15 luglio 2022 e protocollata al n.753/SG/2022, la CONFA.E.L. designava il Dott. Domenico Marrella quale proprio rappresentante nel CNEL, Categoria Lavoratori dipendenti – settore dipendenti pubblici e privati, in ragione del possesso di tutti gli elementi richiesti dall'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modifiche ed integrazioni (**docc.2 - 3**);
- 3) Con nota DICA n.0012570-P-27/04/2023 (**doc.4**), la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicava l'esito della procedura di rinnovo dei componenti del CNEL per il quinquennio 20232028, inoltrando l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato;
- 4) La CONF.A.E.L. veniva esclusa da tale elenco nonostante avesse fornito prova circa la sussistenza di tutti gli elementi richiesti dal citato articolo 4 della legge n. 936/1986 e, segnatamente, **il grado di rappresentatività, con particolare riguardo all'ampiezza ed alla diffusione delle proprie strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla partecipazione effettiva alla formazione e stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro, ed alla composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro;**

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

- 5) Successivamente, l'organizzazione sindacale ricorrente presentava, in data 11 maggio 2023, istanza di accesso ai documenti amministrativi ex articolo 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modifiche ed integrazioni (**doc.5**), chiedendo l'ostensione e/o l'estrazione di copia dei seguenti atti e documenti:
- 5.a) documentazione, relazione e tabelle trasmesse al Dipartimento Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri su cui si è fondata l'elaborazione del suo parere;
- 5.b) comunicazioni presentate dalle diverse organizzazioni sindacali ai fini della partecipazione alla scelta dei rappresentanti per la ricostituzione del CNEL nel quinquennio 2023-2028, ed eventuali allegati a corredo;
- 6) Con nota del 22/05/2023 (DICA 0014859 P-4.8.1.1.4-22/05/2023), l'indicata istanza di accesso agli atti veniva notificata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai controinteressati affinché potessero svolgere le proprie osservazioni entro il termine di 10 giorni (**doc.6**);
- 7) Contestualmente, l'odierna ricorrente presentava, in data 26 maggio 2023, ricorso (**doc.7**) avverso la riferita esclusione del dott. Domenico Marrella dall'elenco dei rappresentanti della categoria dei lavoratori dipendenti in seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028;
- 8) Al'esito dell'istruttoria e dell'audizione dell'odierna ricorrente e delle altre organizzazioni controinteressate in data 11 luglio 2023 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2023 (**doc.8**) il suddetto ricorso della Confael veniva respinto, tra le altre cose, sul presupposto che *"...in assenza di una prevalenza netta dei dati numerici in favore dell'una o dell'altra organizzazione sindacale, debbano essere valorizzati ulteriori elementi, tra i quali assume particolare rilievo la presenza della sola Confintesa nel comparto del pubblico impiego, come attestato dal Ministro per la pubblica amministrazione sulla scorta dei dati comparativi forniti dall'ARAN, dai quali risulta che Confael non ha un grado di rappresentatività che supera la soglia del 5%..."*

I provvedimenti oggi impugnati sono illogici, contraddittori e, a tacer d'altro, infondati sia in fatto che in diritto e pertanto vanno annullati per i seguenti motivi in

### **Diritto**

**Violazione ed errata applicazione del criterio della "maggiore rappresentatività" in relazione all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n.300 e successive modifiche ed**

*avv. Vincenzo Calarco*  
*avv. Stenio Salzano (O.C.)*  
*via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma*  
*pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org*  
*pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org*

**integrazioni nonché all'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n.936 e successive modifiche ed integrazioni. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà anche sotto il profilo del difetto di istruttoria**

Come accennato nella narrativa in fatto, la Confael è stata esclusa dai rappresentanti dei lavoratori dipendenti del CNEL per il quinquennio 2023-2028 in ragione del fatto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella propria istruttoria, ha ritenuto di valorizzare la presenza della sola Confintesa nel comparto del pubblico impiego.

Tale operazione di valorizzazione di un criterio **invero nuovo e non previsto da alcuna norma in tema di maggiore rappresentatività** desta diverse perplessità e deve essere censurato per le ragioni che di seguito si riportano.

Valga da subito evidenziare l'arbitrarietà e l'irragionevolezza del decreto 8 settembre 2023 (cfr. all.a) in ragione del fatto che:

- a) non è dato sapere, né l'amministrazione resistente è illuminante a riguardo, in base a quale definizione di "maggiore rappresentatività" sia stato possibile assegnare alla Confintesa un posto in seno al CNEL come rappresentante della categoria dei lavori dipendenti, **per il solo fatto** che l'indicato sindacato avesse una rappresentatività apparentemente più ampia nel comparto del pubblico impiego;
- b) il suddetto comparto **è già ampiamente rappresentato in seno al CNEL** e, quindi, l'avvenuta preferenza della Confintesa in luogo della CONF.A.E.L. è del tutto irragionevole e arbitraria anche perché la valorizzazione del dato della maggiore rappresentatività con riferimento al comparto del pubblico impiego contrasta in maniera palese con la non valorizzazione del dato della consistenza numerica che, a ben vedere, nel caso di specie, **non può essere considerato un semplice dato algebrico e/o numerico, ma al contrario è l'unico vero dato che dà la misura della rappresentatività nazionale e capillare della CONFAEL rispetto a quella della Confintesa;**

Ad onore del vero, la CONF.A.E.L. - Confederazione autonoma europea dei lavoratori è un'organizzazione sindacale, libera ed apartitica, costituita nel 2001, che a partire dal 2010 si è radicata su tutto il territorio nazionale e, attualmente, vanta diverse sedi anche all'estero (**doc. 9**).

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

La Confederazione opera in rappresentanza dei lavoratori dipendenti sia nel pubblico che nel privato impiego, degli occupati, degli inoccupati, dei pensionati, degli invalidi, dei lavoratori atipici, dei lavoratori comunitari ed extra comunitari, e di tutti i cittadini in generale, battendosi per la tutela del lavoro, della libertà, della salute, della sicurezza e della dignità dell'uomo.

Per quanto precede, **la CONF.A.E.L. è, con stretto margine di smentita, dotata di tutti i requisiti perchè possa essere considerata "maggiormente rappresentativa", secondo i criteri previsti dalla normativa vigente.**

Invero, se l'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori, almeno sino al 1995, aveva previsto che potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, rappresentanze sindacali aziendali nell'ambito delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e ciò a conferma del fatto che il concetto di maggiore rappresentatività non è mai stato incasellato in una definizione tassonomica e/o puntuale e/o inequivocabile, il combinato disposto delle previsioni di cui ai commi 2 e 5 dell'art. 4 della legge 936/1986 ha invece condotto la giurisprudenza a ritenere che **il carattere nazionale dell'organizzazione sindacale costituisca requisito indispensabile** per poter designare membri in capo al CNEL (**cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 gennaio 2008 n. 237**), rilevando per l'effetto, quali indici del possesso del suindicato requisito, i seguenti elementi: ampiezza e diffusione dell'organizzazione; consistenza numerica della stessa; partecipazione all'attività di formazione e stipulazione di contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro; composizione di controversie individuali e collettive di lavoro.

**Quanto al requisito dell'ampiezza e diffusione territoriale delle strutture organizzative**, la CONF.A.E.L. ha senza dubbio una significativa presenza su tutto il piano nazionale tanto è vero che la stessa dispone di 20 sedi regionali e 92 provinciali, di cui 7 coincidenti con le sedi regionali, oltre che 544 sedi zonali (**doc.10-12**).

Ma non solo, come accennato la Confederazione ricorrente è presente anche all'estero, in ben quattro continenti: in Europa, ha istituito sedi in Spagna, Albania, Romania, Bulgaria e Serbia; in America: in Florida, Argentina, Perù, Paraguay e Cile; in Africa: in Marocco e in Tunisia; in Asia nelle Filippine.

**Quanto al requisito della consistenza associativa**, la CONF.A.E.L. ha un'equilibrata consistenza associativa in tutte le categorie che la stessa è istituzionalmente tesa a tutelare. Secondo i dati relativi al 2021, la CONF.A.E.L. **ha 384.539 iscritti**, relativi a 44 federazioni promosse/aderenti

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

(**doc.13**) e così distribuiti: 73.438 pensionati, 48.363 nel settore pubblico e 262.783 nel settore privato, come si evince dal verbale lavori del III Congresso nazionale, tenutosi a Roma il 2 ed il 3 dicembre 2021 (**doc.14**).

Oltre alle categorie che operano in rappresentanza del comparto pubblico e del privato impiego, la Confael ha meritoriamente creato alcune categorie e/o comparti per dare risposte ai cittadini su temi importanti, quali il sovraindebitamento, l'usura, il comparto Woman, i Giovani, il Mobbing, gli Invalidi Civili, gli Inquilini ed i Condomini.

La struttura confederativa include inoltre degli Enti necessari a fornire assistenza alla popolazione, ed esattamente: un Ente di Formazione (EFORME), due Enti Bilaterali (ENGEB e EGEBIL), un'Associazione di Promozione Sociale (APROMOS), riconosciuta e titolare della raccolta del 5 per mille, e risulta essere riconosciuta ed iscritta all'albo informativo del Ministero delle Politiche Sociali quale associazione che può svolgere attività di ricerca e selezione del personale.

Inoltre, la Confederazione ha promosso un'associazione di consumatori, denominata CONSEL – Consumatori Europei Liberi, ed un organismo di mediazione civile, denominato Confael Concilia.

Ed ancora, la ricorrente ha fornito la propria collaborazione e la consulenza necessaria alle sigle delle OO.SS. del Comparto Difesa e Sicurezza, al fine di far nascere il primo Fondo Pensione complementare per i Militari e le Forze di Polizia, ossia il "Fondo Presidi".

Negli ultimi anni è nata anche la FEAMS – Federazione Europea Arte Musica e Spettacolo, con l'intento di rappresentare i lavoratori e gli addetti non solo al mondo dello spettacolo, ma anche di riscoprire i vecchi mestieri e le tradizioni del nostro Paese.

Infine, la Confederazione ricorrente fornisce assistenza previdenziale, attraverso i Patronati convenzionati, in attesa del riconoscimento del proprio istituto di patronato SIAL, promosso da CONF.A.E.L. Quale co-promotrice, fornisce inoltre assistenza fiscale a tutti i cittadini attraverso il CAF CNDL SRL, in attesa del riconoscimento del caf di propria emanazione, denominato CAF CONFAEL S.R.L. (inizialmente CAF EUROPA S.R.L.).

**Quanto alla partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro,** deve precisarsi che la confederazione ricorrente si occupa, unitamente alle proprie federazioni, sia della contrattazione collettiva nazionale che di quella

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

aziendale di II livello o di prossimità, segnatamente nel comparto privato, attraverso la sottoscrizione di diversi CCNL depositati presso il CNEL.

Come si può agevolmente riscontrare dai dati trasmessi al Ministero, nel 2021 la CONF.A.E.L. ha sottoscritto ben 21 CCNL (**doc.15**):

- 1) CCNL MULTISETTORE: Multiservizi, Pulizie, Logistica, Trasporti e Spedizioni, Commercio, Servizi Terziario, Turismo e Pubblici Esercizi;
- 2) CCNL per i lavoratori della piccola media industria dei settori chimica, concia e settori accorpati, plastica e gomma, abrasivi, ceramica e vetro;
- 3) CCNL per i dipendenti delle aziende operanti nei settori della acconciatura, estetica, trilogia non curativa, tatuaggio, piercing, centri benessere e toelettatura animali;
- 4) CCNL per i lavoratori dipendenti delle aziende esercenti l'industria alimentare aderenti a Confael;
- 5) CCNL per i dipendenti degli studi professionali;
- 6) CCNL per i dipendenti delle aziende, società ed Enti Pubblici Economici aderenti a Confael;
- 7) CCNL del Trasporto e Spedizioni di Merci (nell'artigianato);
- 8) CCNL per personale artistico, tecnico e amministrativo scritturato dai Teatri di rilevante interesse culturale, dai centri di produzione e dalle compagnie teatrali;
- 9) CCNL delle aziende dei servizi di distribuzione e vendita gas e ciclo idrico integrale;
- 10) CCNL degli Operatori Telefonici – in modalità outbound – dei call center in outsourcing;
- 11) CCNL metalmeccanico settore industria;
- 12) CCNL mobilità;
- 13) CCNL settore doppiaggio;
- 14) CCNL disciplina dell'attività di consegna di beni per conto terzi, svolta da lavoratori autonomi cf. Rider;
- 15) CCNL lavoro domestico;
- 16) Vigilanza privata – servizi fiduciari;
- 17) CCNL studi professionali, centri elaborazione dai, consulenti tributari e tributaristi;
- 18) CCNL igiene ambientale delle aziende private;
- 19) CCNL per gli ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani;
- 20) CCNL per i dipendenti da Imprese edili e affini;

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

21) CCNL per gli Operatori agricoli e florovivaisti.

Gli indicati contratti collettivi interessano diversi settori quali il terziario, quello alimentare, dello spettacolo, del trasporto, dell'industria, di gas e acqua, del settore privato.

Ma non solo.

A riprova della rappresentatività della Confederazione ricorrente ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria, si evidenzia che la stessa ha aderito al Testo Unico sulla rappresentanza di Confindustria – Cgil, Cisl e Uil del 10/01/2014, e l'INPS, recependo tale adesione, ha provveduto ad inserirla nella codifica delle Organizzazioni Sindacali da utilizzare nel flusso Uniemes.

In particolare, con messaggio n. 770 del 23 febbraio 2021, avente ad oggetto "*Convenzione INPS, INL – CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL, UIL per l'attività di raccolta, elaborazione e comunicazione dei dati relativi alla rappresentanza delle organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria. Nuove adesioni*" **l'INPS ha attribuito alla Confederazione ricorrente, nelle sue articolazioni, ben 14 codifiche (doc.16):**

- 1) F00144: CONFAEL Trasporto Aereo;
- 2) F00145: CONFAEL ASSOVOLO Trasporto Aereo;
- 3) F00146: CONFAEL Sicurezza;
- 4) F00147: CONFAEL Terziario;
- 5) F00148: CONFAEL Industria e Metalmeccanici;
- 6) F00149: CONFAEL Scuola e università;
- 7) F00150: CONFAEL Sanità;
- 8) F00151: CONFAEL Agricoltura e Forestazione;
- 9) F00152: CONFAEL Energia e Chimici;
- 10) F00153: CONFAEL Edili;
- 11) F00154: CONFAEL Spettacolo;
- 12) F00155: CONFAEL Poste;
- 13) F00156: CONFAEL Marina mercantile – porti – trasporti – infrastrutture;
- 14) F00157: CONFAEL Sport, Ambiente e Turismo.

In relazione a tale dato, deve sottolinearsi che il T.U. sulla rappresentanza associativa assume il dato associativo (deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori) ed il dato elettorale



**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

(risultante dalle elezioni delle RSU) per misurare e certificare la rappresentanza delle organizzazioni sindacali, affidando al datore di lavoro la rilevazione del numero delle deleghe dei dipendenti iscritti alle OO.SS. di categoria.

La rappresentatività della CONF.A.E.L. potrà dunque essere dedotta dal sistema di rilevazione dei dati trasmessi nel flusso Uniemens, comunicati al CNEL direttamente dall'INPS.

In ogni caso, l'attribuzione di 14 codifiche in favore di Federazioni promosse dalla CON.F.A.E.L. denota la rappresentatività della medesima in relazione a svariati ambiti: trasporto aereo, sicurezza, terziario, industria, istruzione, sanità, agricoltura, energia, edilizia, spettacolo, sport, turismo; ambiti che, secondo l'attuale assegnazione operata dalla Presidenza del Consiglio, non risultano affatto rappresentati e valorizzati.

**Quanto alla composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro,** alla data del 31 dicembre 2021 risultano effettuati 797 atti depositati.

Da ultimo, a sostegno delle tesi che precedono, appare opportuno sottolineare che come ulteriori indici di rappresentatività, la confederazione ricorrente ha ottenuto molteplici riconoscimenti, di seguito elencati a mero titolo esemplificativo, ma non esaustivo (**doc.17**):

- Anno 2010: sottoscrizione Accordo interconfederale ARAN CGIL-CISL-UILConfindustria;
- Anno 2011: riconosciuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali quale associazione sindacale di "carattere nazionale";
- Anno 2012: iscrizione ARAN per la presentazione liste RSU Federazioni Sanità e Scuola;
- Anno 2014: sottoscrizione delle convenzioni INPS per la Riscossione dei contributi sindacali per i pensionati, per il settore agricolo e per le prestazioni minori;
- Anno 2014: sottoscrizione per adesione all'accordo interconfederale CGILCISL-UIL-Confindustria;
- Anno 2015: iscrizione ARAN per presentazione liste RSU Federazioni Autonomie Locali e Pubblica Amministrazione;
- Anno 2015: riconoscimento Ente Bilaterale – ENGEB;
- Anno 2016: riconoscimento ed iscrizione albo Regione Lazio dell'Associazione APROMOS quale titolare del riconoscimento del 5% e successivamente iscritta all'albo definitivo del Ministero del Lavoro, all'albo informatico per la ricerca e la selezione del personale;

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

- Anno 2017: iscrizione della CONF.A.E.L. al Registro Trasparenza presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- Anno 2017: iscrizione al portale Clic Lavoro del Ministero del Lavoro per la gestione delle liti di lavoro e dimissioni volontarie dei lavoratori;
- Anno 2017: sottoscrizione di accordo di integrazione del Testo Unico sulla rappresentanza CGIL-CISL-UIL-Confindustria;
- Anno 2018: attribuzione con circolare INPS dei codici sulla rappresentanza sindacale;
- Anno 2019: Convocazione a Palazzo Chigi – sala verde – sul tema “Sblocca cantieri” e introduzione nuovo codice sugli Appalti Pubblici;
- Anno 2019: convocazione al MIT – Ministero dei Trasporti – opere Pubbliche;
- Anno 2019: convocazione al Ministero dello Sviluppo Economico ai tavoli Alitalia (14/02/2019 – 03/07/2019 – 18/09/2019 – 17/12/2019);
- Anno 2020: Convocazione Tavolo Alitalia tramite videoconferenza (23/03/2020);
- Anno 2021: a seguito del Decreto del Presidente della Giunta della Regione Lazio, APROMOS è stata inserita nel tavolo permanente sulla disabilità.

Pertanto, con i dati sopra rappresentati, si ha difficoltà a comprendere come la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa non avere considerato la CONF.A.E.L. “maggiormente rappresentativa”, anche nel confronto con altre Organizzazioni Sindacali, giungendo addirittura a non includerla tra i rappresentanti della categoria dei lavoratori dipendenti.

**ooo0ooo**

**II. Violazione ed errata applicazione degli articoli 2 e 4 della legge 30 dicembre 1986, n.936 e successive modifiche ed integrazioni in relazione alla definizione di “maggiore rappresentatività”; Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà anche sotto il profilo del difetto di istruttoria .**

Ferme ed impregiudicate le eccezioni che precedono, la CONF.A.E.L. è certamente in possesso di tutti i requisiti per essere riconosciuta tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La Presidenza del Consiglio è incorsa nel vizio di eccesso di potere, nonché nella violazione delle norme che disciplinano la fattispecie, non individuando nel rappresentante designato dalla CONF.A.E.L. un componente per il quinquennio 2023/2028.

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

Si fa particolare riferimento alla violazione ed alla falsa applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 4 della L. n. 936/1986.

L'articolo 2, secondo il testo in vigore dal 28/12/2011, prescrive che il CNEL è composto da complessivi 64 consiglieri, di cui 10 esperti, 48 rappresentanti delle categorie produttive (dei quali 22 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui 3 in rappresentanza di dirigenti e quadri pubblici e privati, 9 rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e 17 rappresentanti delle imprese) e 6 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato.

Il successivo articolo 4, ammette alla procedura di nomina dei rappresentanti le organizzazioni sindacali di carattere nazionale, le quali sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali possa desumersi 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 di lavoro, e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro.

Il combinato disposto delle due citate disposizioni permette di individuare due concetti fondamentali, la cui valutazione è imprescindibile nella designazione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale:

- a) Il carattere nazionale dell'organizzazione sindacale costituisce requisito indispensabile per poter designare un proprio rappresentante;
- b) Il grado di rappresentatività è correlato all'ampiezza ed alla diffusione delle strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi di lavoro, nonché alla composizione delle controversie individuali o collettive di lavoro.

Individuati come sopra i principi cardine da rispettare nella designazione dei rappresentanti in seno al CNEL, nel caso che ci occupa – come meglio si dirà al punto seguente - si è verificata una disparità di trattamento non giustificata, né con riferimento al profilo della proporzionalità numerica, né in relazione agli altri criteri di rappresentatività.

**ooo0ooo**

**III. Violazione ed errata applicazione del principio della comparazione del grado di rappresentatività tra le diverse organizzazioni sindacali nel settore lavoratori**

*avv. Vincenzo Calarco*  
*avv. Stenio Salzano (O.C.)*  
*via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma*  
*pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org*  
*pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org*

**dipendenti; violazione ed errata applicazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto di istruttoria**

L'illegittima esclusione della CONF.A.E.L. da uno dei seggi del CNEL contrasta con la documentazione prodotta dalla quale emerge chiaramente la sussistenza dei requisiti di legge per ottenere un rappresentante in seno al CNEL.

I principi costituzionalmente garantiti di buona amministrazione e tutela delle posizioni soggettive impongono lo svolgimento di un'istruttoria particolarmente attenta nella valutazione degli indici di rappresentatività, ed una chiara motivazione delle scelte operate in relazione alla ripartizione dei rappresentanti nell'ambito della categoria produttiva, in maniera tale da comprendere quali elementi siano stati valorizzati.

Nel caso di specie, non si comprende secondo quali criteri la CONF.A.E.L. sia stata esclusa, visti i dati oggettivi e la documentazione fornita dalla stessa, dalla quale si evince un livello di rappresentatività tale da meritare un rappresentante in seno al CNEL.

Da ciò emerge, dunque, anche un difficilmente smentibile difetto di istruttoria, non avendo verificato i dati sulla reale ed effettiva rappresentatività.

Come già osservato, il chiaro contenuto delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 936/1986, per come condivisibilmente interpretato dalla giurisprudenza, impone che siano riscontrati, in capo al soggetto che reclama la spettanza di un seggio in seno al Comitato, tutti gli indici rivelatori della rappresentatività.

**Ed allora risulta illegittima la designazione di rappresentanti di CONFINTESA, in quanto la stessa non figura tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.**

Che vi sia stata una violazione del principio della comparazione del grado di rappresentatività tra la CONF.A.E.L. e CONFINTESA emerge in maniera palese dal confronto tra i dati trasmessi dalla CONF.A.E.L. e quelli di CONFINTESA, secondo quanto è dato apprendere anche dai canali istituzionali della predetta, quali il proprio sito web. Appare oltremodo evidente che tali dati, tutti facilmente verificabili, dimostrino quantomeno una maggiore diffusione sul territorio, una maggiore solidità ed una più vasta consistenza associativa, oltre che una maggiore rappresentatività ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva.

*avv. Vincenzo Calarco*  
*avv. Stenio Salzano (O.C.)*  
*via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma*  
*pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org*  
*pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org*

Quanto alla consistenza numerica, si osserva che la CONF.A.EL., secondo i dati del 2021, vanta 384.539 iscritti, numero certamente maggiore, nella misura di almeno il quintuplo, degli iscritti CONFINTESA, anche in considerazione della diffusione territoriale delle sue strutture.

In relazione alla diffusione territoriale, si evidenzia che la CONF.A.E.L. è stabilmente presente in tutte le 20 Regioni italiane, mentre CONFINTESA no. Secondo i dati attualmente presenti sul sito web di CONFINTESA – aggiornati ad oggi, sebbene debba chiaramente aversi riguardo al 2021 – la predetta Organizzazione ha 17 sedi regionali e 62 tra sedi provinciali e comunali, a cui sono sovrapponibili le sedi regionali.

**Il dato attinente al numero delle sedi è estremamente significativo: se, come detto, CONF.A.E.L. è operativa in 92 sedi provinciali (di cui 7 coincidenti con le sedi regionali), ed in 544 sedi zionali, CONFINTESA opera nel territorio nazionale, in sole 17 regioni, con appena 62 sedi totali.**

**Tale dato pone peraltro fondati dubbi in relazione all'ammissibilità della designazione, da parte della predetta confederazione, di un proprio rappresentante in seno al CNEL.**

**Si ritiene infatti che CONFINTESA non sia neppure in possesso del "carattere nazionale" richiesto dalla L. n. 936/1986 per accedere alla procedura di rinnovo della consiliatura del CNEL.** In particolare, la predetta organizzazione non è in possesso di un numero di sedi provinciali pari ad almeno la metà delle province italiane e, pertanto, in ossequio a quanto stabilito dalla circolare n. 14/1995 del MLPS, non può neppure ritenersi sussistente il "carattere nazionale" necessario, a monte, per partecipare alla procedura di nomina ai fini dell'ottenimento di un seggio in seno al CNEL.

Ed ancora, con riferimento alle codifiche attribuite dall'INPS alle OO.SS. aderenti al T.U. sulla rappresentanza del 10/01/2014, si osserva che alle articolazioni della CONF.A.E.L. sono stati assegnati ben 14 codici, mentre a CONFINTESA solamente uno (F00135). Ciò dimostra, oltre che una maggiore rappresentatività della ricorrente nell'ambito della contrattazione collettiva, anche la sostanziale inerzia delle federazioni aderenti a CONFINTESA.

Vi è stato dunque un travisamento dei dati sulla rappresentatività di CONFINTESA, la cui minore rappresentatività, rispetto alla confederazione ricorrente, emerge già ad una cognizione sommaria.

*avv. Vincenzo Calarco*  
*avv. Stenio Salzano (O.C.)*  
*via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma*  
*pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org*  
*pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org*

Tra l'altro, la carenza istruttoria emerge anche laddove l'Autorità amministrativa ha ommesso di fornire una puntuale motivazione, funzionale ad esternare quali sono stati gli elementi valutativi posti alla base della scelta operata. Ed invece, dagli elenchi pubblicati non è dato comprendere le modalità di valutazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, e i criteri utilizzati per l'assegnazione dei seggi.

Non può poi ritenersi che l'assegnazione dei seggi sia stata orientata, piuttosto che a un criterio quantitativo, ad un criterio qualitativo. Anche sotto questo aspetto, infatti, emerge l'illegittimità della scelta operata, nella designazione di rappresentanti CONFINTESA in luogo di rappresentanti CONF.A.E.L.

È senz'altro condivisibile il principio per cui il "pluralismo" all'interno del CNEL, sancito dall'art. 99 Cost., debba essere garantito anche tenendo conto della specificità di un certo settore, al fine di introdurre all'interno del Consiglio una più vasta gamma di competenze, esperienze e rappresentanza di interessi, sempre nell'ottica del migliore svolgimento delle sue funzioni. Tuttavia, nel caso di specie, la nomina di un rappresentante di CONFINTESA non è certamente nata dall'esigenza di dar voce ad alcuno specifico settore, altrimenti privo di rappresentanza.

Ed infatti CONFINTESA, oltre ad essere numericamente molto inferiore alla CONFAEL in termini di rappresentatività, soprattutto per quel che attiene alla presenza sul territorio e alla consistenza associativa, si occupa di settori (pubblico e privato) già ampiamente rappresentati in seno al CNEL dalle maggiori e "storiche" sigle sindacali, quali CGIL, CISL, UIL, oltre che più recentemente dalla CONF.SAL.

**Al contrario, secondo dati oggettivi, la CONF.A.E.L. è maggiormente rappresentativa sia nel pubblico che nel privato, con la particolarità di essere operativa anche nell'ambito del terzo settore, ad oggi scarsamente rappresentato.**

In proposito, si rammenta che la CONF.A.E.L. ha istituito al suo interno un dipartimento per la disabilità, e ha dedicato numerosi comparti allo sport ed allo spettacolo; è inoltre particolarmente attiva su tematiche inerenti alle politiche abitative ed al settore creditizio.

Ed ancora, la CONF.A.E.L. è stata tra i promotori della nascita di un Fondo pensione dedicato alle Forze di Polizia ("Presidi").

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

Pertanto, anche nel caso in cui, nella designazione dei componenti del CNEL, l'Amministrazione avesse voluto dar rilievo alle associazioni che, nel confronto con le altre, esprimono una preponderante presenza nella categoria di riferimento, la nomina di CONFINTESA sarebbe comunque illegittima.

In proposito, si evidenzia inoltre che, nella giurisprudenza amministrativa, è 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 (cfr Consiglio di Stato n. 537/2019).

Fermo restando quanto sopra evidenziato, e, quindi, accertata l'illegittimità nella designazione dei rappresentanti di CONFINTESA, l'odierna ricorrente è costretta ad sottolineare anche la violazione del principio di proporzionalità, sotto altro profilo, e, segnatamente, quello dell'assegnazione dei seggi in relazione alla procedura di nomina dei rappresentanti delle OO.SS. maggiormente rappresentative in seno al CNEL, in stretto collegamento con la carenza di istruttoria e la violazione dei criteri di rappresentatività.

Ed infatti, ai fini della composizione del CNEL, trovano applicazione sia il principio pluralistico, inerente all'assegnazione di seggi a diverse Organizzazioni Sindacali, sia il principio di proporzionalità, per effetto del quale alle associazioni maggiormente rappresentative devono essere assegnati seggi in numero superiore rispetto a quelle meno rappresentative.

Tale doglianza viene espressa con particolare riferimento alla ripartizione dei n.19 rappresentanti della categoria lavoratori dipendenti (oltre ai n. 3 rappresentanti della categoria Dirigenti e Quadri), di cui alla tabella 1 trasmessa dalla Presidenza del Consiglio (cfr all.5), come di seguito illustrata:

CIGL: 6

CISL: 5 UIL: 2

UGL: 1

CONFSAL: 2

CISAL: 1

CONFINTESA: 1

USB: 1.

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

Sul punto, appare utile riportare anche i dati relativi alla ripartizione operata nella precedente consiliatura (2017 – 2022):

CGIL: 7

CISL: 6

UIL: 3

CONFSAL: 1

UGL: 1

CISAL: 1.

Orbene, si ritiene che, in considerazione dello sviluppo delle Organizzazioni Sindacali autonome, dovesse essere proporzionalmente ridotta la presenza, dall'interno del CNEL, di quelle Organizzazioni che, seppur "maggiormente rappresentative" sono sempre state in possesso di un numero di seggi molto elevato.

Si fa chiaro riferimento ai sindacati CGIL e CISL. Vero è che, rispetto alla precedente consiliatura, è stato detratto un seggio ad entrambe, così come anche alla UIL. Tuttavia, si sarebbe dovuta operata una riduzione maggiore; sia CGIL che CISL sono rimaste assegnatarie di un numero di seggi molto elevato (rispettivamente 6 e 5), e ciò ha comportato un'ulteriore squilibrio nei confronti della UIL oltre che l'esclusione di Organizzazioni quali CONF.A.E.L. *in primis*, sebbene anch'essa sia in possesso di tutti i requisiti utili per ottenere un rappresentante in seno al CNEL.

Sul punto, nel richiamare il principio del pluralismo rappresentativo, si evidenzia che, nell'individuazione dei componenti espressione delle categorie produttive, anche alle associazioni di minoranza deve essere garantita una partecipazione alla gestione degli interessi delle categorie rappresentate. Dunque, con specifico riferimento alla categoria dei lavoratori dipendenti, l'applicazione dei suesposti principi avrebbe dovuto condurre all'attribuzione di un numero inferiore di seggi a CIGL e CISL, ed al riconoscimento di un componente alla ricorrente CONF.A.E.L., anche se meno rappresentativa delle due predette Organizzazioni a livello nazionale.

Sul punto, ci si riserva di svolgere una più puntuale ed esaustiva digressione non appena la scrivente sarà in possesso dei dati forniti dalle predette organizzazioni sindacali.

In conclusione, per quanto esposto, considerate le palesi violazioni in cui è incorsa l'Autorità Amministrativa nella nomina dei componenti del CNEL, ed in ragione della comprovata



**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

rappresentatività della CONF.A.E.L., si insiste per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento emesso dalla Presidenza del Consiglio (DICA0012570-P-27/04/2023 del 27/04/2023) e, conseguentemente, per la nomina del Dott. Domenico Marrella quale membro del CNEL in rappresentanza degli iscritti alla CONF.A.E.L.

**ooo0ooo**

### **Domanda cautelare**

Gli assunti che precedono consentono di richiedere l'adozione di una misura cautelare collegiale. Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, onde evitare inutili ripetizioni, si evidenzia che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel formulare le proprie valutazioni circa la possibilità di inserire il rappresentante designato dalla Confael nel CNEL, ha posto in essere un comportamento che ha travisato completamente il dettato delle regole relative al concetto di "maggiore rappresentatività" soprattutto in relazione al fatto che, come noto, l'indice di maggiore rappresentatività non può certamente essere ricavato o tratto dalla circostanza secondo la quale deve valorizzarsi, in sede di confronto tra sindacati per la designazione dei propri rappresentanti, il dato relativo alla rappresentatività presso l'ARAN.

In altre parole, i provvedimenti oggi impugnati si fondano su presupposti fattuali, oltre che giuridici, che sono illogici, errati e frutto di un'istruttoria parziale e carente sotto ogni profilo considerato.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, si deve inoltre evidenziare che, l'organizzazione sindacale ricorrente, qualora fosse confermata anche nella presente sede giudiziale l'avvenuta esclusione dal CNEL, perderebbe la possibilità di poter fornire il proprio contributo fattivo all'attività del CNEL come rappresentante della categoria dei lavoratori dipendenti, nonostante sia in possesso di tutti i requisiti richiesti dal combinato disposto dell'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori con l'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n.936.

Si chiede, dunque, l'accoglimento della proposta domanda cautelare.

**ooo0ooo**

### **Istanza ex articolo 116 c.p.a.**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonostante avesse ricevuto, con pec del 10 maggio 2023 a firma del legale rappresentante p.t. della CONFANEL, espressa richiesta di accesso agli atti, ad oggi, nulla ha osteso.

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

Il comportamento tenuto dall'amministrazione resistente è contrario ai principi della trasparenza e buon andamento e deve essere censurato in quanto, di fatto, ha impedito alla ricorrente di conoscere dati, fatti ed elementi decisivi sia per la presentazione del ricorso amministrativo sia per la presentazione dell'odierno ricorso giudiziale e, quindi, nonostante l'amministrazione abbia ritenuto di non aver commesso alcuna violazione in tal senso, in realtà, ha palesemente violato il diritto di difesa della CONFAEL sotto ogni profilo considerato.

Si insiste, dunque, per l'ostensione dei seguenti atti:

- a) documentazione, relazione e tabelle trasmesse al Dipartimento Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri su cui si è fondata l'elaborazione del suo parere;
- b) comunicazioni presentate dalle diverse organizzazioni sindacali ai fini della partecipazione alla scelta dei rappresentanti per la ricostituzione del CNEL nel quinquennio 2023-2028, ed eventuali allegati a corredo.

**oo0oo**

Per le esposte considerazioni,

**si chiede**

che codesto Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, disattesa ogni contraria istanza, previo accoglimento dell'istanza cautelare proposta, voglia accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, disporre: 1) l'annullamento di tutti i provvedimenti impugnati con il presente ricorso; 2) in ogni caso, l'esclusione del rappresentante designato dalla Confintesa dai rappresentanti dei lavoratori dipendenti in seno all'attuale consiliatura del CNEL per il quinquennio 2023-2028 e, per l'effetto, 3) la contestuale nomina del rappresentante designato dalla Confael, dott. Domenico Marrella, tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti in seno all'attuale consiliatura del CNEL per il quinquennio 2023-2028, con ogni altra conseguenza di legge; 4) l'ostensione degli atti di gara richiesti con pec del 11 maggio 2023.

In via istruttoria, si invita l'Amministrazione a produrre, nel termine previsto dall'articolo 46, comma 2, del decreto legislativo 2 luglio 2010 n.104 e successive modifiche ed integrazioni, l'eventuale provvedimento impugnato nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati, e quelli che l'Amministrazione ritiene utili al giudizio.

**avv. Vincenzo Calarco**  
**avv. Stenio Salzano (O.C.)**  
**via Angelo Emo, 144 – 00136 Roma**  
**pec: vincenzocalarco@ordineavvocatiroma.org**  
**pec:steniosalzano@ordineavvocatiroma.org**

Con espressa riserva di integrazione e modifica all'esito della costituzione dei resistenti ed eventuale, ove consentiti, presentazione di motivi aggiunti al momento della conoscenza di atti allo stato non noti.

Con vittoria di spese, competenze e onorari.

Ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115 si dichiara che il presente procedimento è soggetto al versamento del contributo unificato nella misura di € 650,00.

Si depositano in copia fotostatica i documenti indicati in narrativa.

Roma, 30 novembre 2023

avv. Vincenzo Calarco

avv. Stenio Salzano