

AVV. PROF. MASSIMO LUCIANI Via Antonio Musa, n. 12/A 00161 ROMA tel. 06.90236028 – fax 06.90236029 PEC: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org	AVV. PROF. ARTURO MARESCA Via Luigi Giuseppe Faravelli, n. 22 00195 ROMA tel. 06377101- fax 0637512033 PEC: arturomaresca@pec.mmba.it	AVV. VITALIANO MASTROROSA Via Ovidio, 32 00198 ROMA tel. 06 45548280 - fax 0645548281 PEC vitaliano.mastrososa@pec.it	AVV. BRUNO BITETTI Via Ovidio, 32 00198 ROMA tel. 06 45548280 - fax 0645548281 PEC bruno.bitetti@pec.it
---	---	---	--

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO - SEDE DI ROMA

* * * * *

Ricorso

per **CONFSERVIZI - CONFEDERAZIONE NAZIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI – ASS.TRA – UTILITALIA** (cod. fisc. 97562870580) con sede legale in Roma, piazza Cola di Rienzo 80/A, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Dott. Andrea Gibelli, cod. fisc. GBLNRN67P07C816D, rappresentata e difesa, giusta procura speciale in calce al presente atto, dagli Avv. ti Prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax 06.90236029; pec massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), Prof. Arturo Maresca (cod. fisc. MRSRTR51H23H501Z; fax 0637512033; pec arturomaresca@pec.mmba.it), Vitaliano Mastroso (cod. fisc. MSTVLN80P05A662T; fax 0808641053; pec vitaliano.mastrososa@pec.it) e Bruno Bitetti (cod. fisc. BTTBRN82M15A662E; fax 0645548281; pec bruno.bitetti@pec.it), con domicilio digitale eletto all’indirizzo di posta elettronica certificata dei difensori,

contro

- **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma (RM), Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;
 - **CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma (RM), Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliata;
 - **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma (RM), Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;
 - **CONSIGLIO NAZIONALE DELL’ECONOMIA E DEL LAVORO – CNEL**, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma (RM), Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;
- e nei confronti di*
- **CONFCOMMERCIO**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
 - **CONFINDUSTRIA**, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;

- CONFESERCENTI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFPROFESSIONI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- COLDIRETTI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFARTIGIANATO – CNA – CASARTIGIANI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- ABI, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFETRA, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFAGRICOLTURA, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFTRASPORTO, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- CONFAPI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- UNSIC in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;
- DOTT. PAOLO UGGÈ, cod. fisc. GGUPLA47R04F205I, residente in 23036, Teglio (SO), Via Camillo Morelli, n. 16;
- DOTT.SSA ANNALISA GUIDOTTI, cod. fisc. GDTNLS60M54H501E, residente in 00198, Roma (RM), Via Salaria, n. 45;
- DOTT. SILVANO BARBALACE, cod. fisc. BRBSVN78E24 C352S, residente in 88100 Catanzaro, Via F. Massara, n. 11;

notiziandone

- l'Avv. MICHAELA CASTELLI, cod. fisc. CSTMHL70P47H501I;

per l'annullamento

- del d.P.R. 8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto da Confservizi ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 volto a ottenere l'assegnazione di un seggio nel costituendo CNEL (**doc. n. 1**), trasmesso con Nota DICA 0028710 della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 2023, notificata in pari data;
- del d.P.R. 8 settembre 2023, pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 218 del 18 settembre 2023, recante la “Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro”, nella parte in cui non è stato inserito il rappresentante di Confservizi nella categoria dei rappresentanti del settore “Imprese” (**doc. n. 2**);
- di ogni altro atto antecedente, presupposto e/o comunque connesso a quelli indicati, anche, allo stato, non conosciuto dalla ricorrente, ivi compresi, senza pretesa d'esaustività: la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2023,

menzionata nel d.P.R. 8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto da Confservizi *ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986*; l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato, categoria "Imprese", formato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da essa comunicato con nota "DICA-0012570", inviato a mezzo pec alla ricorrente in data 27 aprile 2023, già gravato da Confservizi *ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 (doc. n. 3)*;

nonché per l'accertamento e la dichiarazione

del diritto di Confservizi - Confederazione dei Servizi Pubblici Locali - Asstra, Utilitalia alla presenza, nella consiliatura CNEL 2023 – 2028, per la categoria "Imprese", di un proprio rappresentante;

e per la condanna

della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'adozione di tutte le misure idonee a garantire la presenza, nella consiliatura CNEL 2023 – 2028, per la categoria "Imprese", di un rappresentante di Confservizi.

* * * * *

FATTO

1.- "Confservizi - Confederazione dei Servizi Pubblici Locali - Asstra, Utilitalia" (*hinc inde: "Confservizi"*) costituisce "*il sistema di rappresentanza confederale delle Federazioni socie nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente e negli altri settori da queste rappresentati*" (così l'art. 2 dello Statuto di Confservizi, che si deposita come **doc. n. 10**).

Confservizi è costituita dalle Associazioni Nazionali **Asstra** (Associazione Trasporti, il cui statuto si versa in atti come **doc. n. 11**) e **Utilitalia** (Imprese Acqua, Ambiente ed Energia, il cui statuto si versa in atti come **doc. n. 12**) nella qualità di soci ordinari.

Più specificamente, la ricorrente associa la quasi totalità delle aziende erogatrici di servizi pubblici partecipate dalle Regioni e dagli enti locali, cioè le c.d. *ex* municipalizzate ora società di diritto privato a partecipazione pubblica.

È, pertanto, l'unica organizzazione a raggruppare su tutto il territorio italiano le aziende degli enti locali che erogano servizi alla collettività. Sul punto sia sufficiente considerare che:

- i) Utilitalia conta oltre 400 aziende associate che, con il servizio idrico integrato, servono l'80% della popolazione italiana, gestiscono il 55% dei servizi

ambientali, con i servizi energetici servono il 45% della popolazione nazionale e con il servizio gas il 30% della popolazione italiana;

- ii) Asstra conta ben 146 associate che effettuano il servizio di trasporto pubblico locale per oltre il 76% della popolazione italiana e che risultano titolari di oltre il 79,3% della quota di mercato del trasporto urbano e di oltre il 50,2% della quota di mercato del trasporto extraurbano.

Confservizi, dunque, è l'unico soggetto rappresentativo di aziende erogatrici di servizi pubblici locali a rete e, in particolare, è il solo soggetto che rappresenta aziende di servizi delle Regioni e degli enti locali.

2.- Tanto premesso circa natura e composizione della Confederazione ricorrente, è possibile esaminare i fatti all'origine dell'odierna controversia.

2.1.- Con avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 145 del 23 giugno 2022, il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite del Dipartimento Coordinamento Amministrativo, comunicava quanto segue: *“Il giorno 22 marzo 2023 scade il mandato dei componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), nominati con decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 2018 per il quinquennio 2018-2023.*

Si invitano, pertanto, le Organizzazioni sindacali di carattere nazionale a provvedere alla designazione dei nuovi rappresentanti per il prossimo quinquennio, ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936” (doc. 4).

Confservizi, in osservanza dell'art. 4, comma 2, della l. n. 936 del 1986, faceva pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il nominativo del proprio rappresentante designato in seno al predetto organismo (Avv. Michaela Castelli), per la categoria “Imprese”, unitamente alla prova del possesso dei requisiti di legge per il riconoscimento di un seggio (**doc. 5**).

In particolare, l'odierna ricorrente dimostrava di essere l'unico soggetto rappresentativo:

- di aziende erogatrici di servizi pubblici locali (trasporto pubblico, energia, acqua, e ambiente);
- di aziende erogatrici di servizi pubblici di proprietà delle Regioni e degli enti locali.

Segnalava altresì:

- che a Confservizi aderiscono 562 imprese, di cui 146 del settore trasporti e 416 del settore idrico, dell'igiene ambientale e del settore energetico, per un totale di circa 168.000 addetti (**doc. 6**);
- di avere una sede nazionale in Roma e sedi territoriali in ben 19 Regioni, sia direttamente della ricorrente che delle associazioni sue socie (**doc. 7**);
- di aver sottoscritto n. 8 Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro nell'ambito del settore produttivo dei servizi di pubblica utilità e di aver sottoscritto n. 199 conciliazioni sindacali nel biennio 2020 – 2022.

2.2.- Con la Nota “DICA-0012570”, comunicata alla ricorrente in data 27 aprile 2023 (**doc. n. 3**) e avente a oggetto “*Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro. Legge 30 dicembre 1986, n. 936. Rinnovo quinquennio 2023-2028*”, la Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmetteva l’elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. In tale elenco, tuttavia, non figurava il rappresentante designato da Confservizi, così interrompendosi una presenza storica e costante della ricorrente all’interno del CNEL. Confservizi, infatti, con le diverse denominazioni assunte nel corso degli anni (CISPEL, Confservizi, Confservizi Asstra - Utilitalia) è stata sin dalla prima consiliatura sempre presente all’interno del CNEL.

2.3.- Di conseguenza, Confservizi proponeva tempestivamente avverso tale provvedimento il ricorso previsto dall’art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 (**doc. 8**). Come è noto, il comma 5 del medesimo art. 4 dispone che “*Nel ricorso le organizzazioni sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività, con particolare riguardo all’ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro*”.

Confservizi, pertanto, nel proprio ricorso dimostrava, producendo documentazione a comprova, le ragioni di fatto e di diritto che rendevano necessaria una revisione dell’elenco formato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alla categoria “imprese” del costituendo CNEL.

Più specificamente, Confservizi indicava dettagliatamente:

- alle pp. 5 ss. i dati di consistenza numerica, ampiezza e diffusione;
- a p. 6 i CCNL sottoscritti;

- alle pp. 6 ss. ulteriori elementi e dati indicativi della rappresentatività contrattuale. Lamentava, poi, l'illegittimità della mancata inclusione del rappresentante designato di Confservizi e chiedeva pertanto di riformare l'elenco impugnato, disponendo la predetta inclusione per la consiliatura CNEL 2023-2028.

3.- Con Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DICA 0028710 del 3 ottobre 2023, veniva trasmesso alla ricorrente il d.P.R. 8 settembre 2023, qui gravato, con il quale è stato respinto il ricorso proposto dalla stessa Confservizi *ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 (doc. n. 1)*.

3.1.- Nel menzionato d.P.R. sono in primo luogo sintetizzate (peraltro solo parzialmente) le censure articolate da Confservizi nel suo ricorso e sono richiamate:

- le controdeduzioni formulate dalla Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria Privata – Confapi e dalla Confederazione Italiana delle libere professioni – Confprofessioni;
- le osservazioni n. 21261 del 9 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti;
- le osservazioni n. 8279 del 14 luglio 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali *“con cui si confermano i dati della ricorrente riportati nelle tabelle allegate alla nota del Ministero del 15 marzo 2023”*.

Nel provvedimento qui gravato di rigetto del ricorso gerarchico si legge, poi, che *“la nomina dei componenti del CNEL deve ricadere su soggetti appartenenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative degli interessi delle imprese, dei professionisti e dei lavoratori, in particolare tenendo conto degli indici di rappresentatività desumibili dall’art. 4, comma 5, della legge n. 936 del 1986, fermo restando, in ogni caso, che il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione designante non può essere determinato con modalità meccanicistiche o mediante l’applicazione di criteri puramente aritmetici, dovendosi piuttosto valutare ogni elemento in concreto idoneo ad esprimere il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione, anche sotto il profilo qualitativo, al fine di assicurare il miglior funzionamento del CNEL”*.

Nel d.P.R. qui gravato di rigetto del ricorso gerarchico si afferma, inoltre, che gli indici di cui all’art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986, *“con particolare riferimento all’ampiezza e alla diffusione delle strutture organizzative, alla consistenza numerica,*

alla partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro, devono essere tutti valutati, anche sul piano comparativo, ai fini del raggiungimento della maggiore rappresentatività”.

3.2.- Tanto premesso, nel d.P.R. si afferma che Confservizi, nel suo ricorso, si sarebbe limitata a ribadire *“dati e informazioni già contenuti nella candidatura”* e che, in ogni caso, **“non supera comunque il vaglio di maggiore rappresentatività secondo gli indici sopra citati, laddove raffrontati con quelli delle organizzazioni controinteressate operanti nel settore imprese che, alla luce dei dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, hanno evidenziato consistenza numeriche superiori, per uno o più indicatori, rispetto a quelli della ricorrente”** (sott. ns.).

In proposito, nel provvedimento gravato si legge che *“Confservizi annovera una consistenza numerica di 554 aziende iscritte, ha una sola sede a livello nazionale e ha sottoscritto otto contratti collettivi nazionali del lavoro, mentre le organizzazioni le cui designazioni sono state accolte hanno una ben più rilevante rappresentatività”*. Segue una comparazione di dati numerici, puramente meccanica e aritmetica (e comunque errata per le ragioni che si esporranno *infra* al par. 2 della parte in “diritto”), con:

- Confartigianato, CNA, Casartigiani;
- Conftrasporto;
- Confapi;
- Confcommercio.

Da ultimo, il provvedimento, dopo aver reputato irrilevante la circostanza della costante presenza del rappresentante di Confservizi nelle passate consiliature del CNEL, così recita: *“la dedotta circostanza di essere l’unica organizzazione sindacale rappresentativa delle imprese erogatrici di servizi locali non costituisce ragione sufficiente per la nomina di un rappresentante all’interno del CNEL, a fronte della già evidenziata rappresentatività di gran lunga inferiore a quella delle altre organizzazioni inserite nell’elenco provvisorio”*.

4.- In G.U., Serie Generale, n. 218 del 18 settembre 2023, veniva pubblicato il d.P.R. 8 settembre 2023 recante la *“Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro”*.

Nel citato d.P.R., che nelle sue premesse richiama “*i propri decreti, con i quali sono stati decisi i ricorsi presentati dalle Confederazioni ed organizzazioni sindacali nonché dalle Associazioni delle categorie produttive avverso il sopra citato elenco*”, non figura ovviamente alcun rappresentante per Confservizi. Al menzionato d.P.R., dunque, nella parte in cui non include nell’elenco dei rappresentanti delle categorie il rappresentante designato da Confservizi, si estendono tutti i vizi che saranno argomentati nel prosieguo con riferimento al d.P.R. che ha rigettato il ricorso gerarchico proposto dall’odierna ricorrente.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi e gravemente violativi degli interessi della ricorrente, che ne chiede l’annullamento e la riforma per i seguenti motivi di

DIRITTO

In limine. Il sindacato del Giudice amministrativo sulla composizione del CNEL.- La giurisprudenza amministrativa è stata chiamata in più occasioni a pronunciarsi su ricorsi proposti avverso gli elenchi dei rappresentanti delle categorie produttive all’interno del CNEL.

È saldo il principio che la valutazione della Presidenza del Consiglio di Ministri può essere censurata solo “*laddove si ravvisino quei vizi logici di irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà oppure il travisamento dei fatti, senza poter mai sconfinare, invece, in una valutazione che esprima una diversa valutazione sull’opportunità della scelta*” (così Cons. Stato, Sez. IV, sent. 3 maggio 2021, n. 3482).

Il presente ricorso si colloca proprio nel solco di tale consolidato principio, fondato sul presupposto che la valutazione della Presidenza del Consiglio è “*ampiamente discrezionale e non puramente «aritmetica» o «meccanicistica»*” (così ancora la cit. sent. Cons. Stato, Sez. IV, n. 3482 del 2021).

Del resto, giova sin d’ora ricordare che proprio codesto Ecc.mo TAR del Lazio, nella sent. 29 maggio 2020, n. 5739 (confermata in appello dalla citata sentenza del Consiglio di Stato), si è già espresso proprio in riferimento alla specifica posizione dell’odierna ricorrente (la cui inclusione nell’elenco era stata contestata da un’altra associazione) affermando che “*in tale contesto, non risulta arbitraria la scelta di prediligere Confservizi che, seppure in possesso di un grado di rappresentatività numerica [in quel caso e non in quello ora sub iudice, come si vedrà] inferiore rispetto alla ricorrente, opera*

in un settore, quello dei servizi pubblici locali, che è stato ritenuto meritevole di riconoscimento".

Come appresso si vedrà, dunque, i vizi qui contestati si inseriscono appieno nel perimetro di quelli censurabili innanzi codesto Ecc.mo TAR e sono, peraltro, manifestamente fondati in quanto, come si confida di dimostrare, nel caso di specie la Presidenza del Consiglio:

- ha violato la disciplina primaria, contravvenendo a un'interpretazione che è conforme a Costituzione (artt. 2, 3, 97 e 99 Cost.) e consolidata nella giurisprudenza amministrativa;
- così facendo, senza peraltro fornire alcuna pur generica motivazione, ha esercitato la propria discrezionalità in una direzione contraria a quella voluta dalla legge e dalla Costituzione, finendo per negare qualsiasi rappresentanza all'interno del CNEL a un intero settore economico-produttivo fondamentale per il Paese e per i cittadini (quello dei servizi di pubblica utilità).

Tanto premesso, il provvedimento impugnato è viziato per i motivi che seguono.

1.- Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986. Violazione e falsa applicazione del principio del pluralismo e del principio di rappresentatività. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 39, 97 e 99 Cost. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, contraddittorietà, difetto di motivazione.- Come è noto, ai sensi dell'art. 99 Cost., il CNEL "*è organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge*", è titolare dell'iniziativa legislativa e "*può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge*".

Quanto alla sua composizione, l'art. 99 Cost. stabilisce che il CNEL "*è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa*".

Come si vede, il precetto costituzionale è inequivoco nel senso di:

- non circoscrivere la valutazione della rappresentatività al solo dato numerico;
- estendere la verifica anche agli aspetti qualitativi dell'attività delle organizzazioni datoriali e sindacali concorrenti, sancendo una necessaria

integrazione, e dunque una doverosa ponderazione, **tra il criterio quantitativo e quello qualitativo.**

1.1.- Orbene, la l. n. 936 del 1986, in attuazione dell'art. 99 Cost., regola la composizione, le attribuzioni e il funzionamento del CNEL prevedendo, per quanto qui rileva:

- all'art. 2, che *“Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive e da rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato in numero di sessantaquattro, oltre al presidente, secondo la seguente ripartizione: [...] b) quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali [...] diciassette rappresentanti delle imprese”*;
- all'art. 4, comma 5, che nel ricorso gerarchico *“le organizzazioni sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro”*.

Ciò significa che il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria è desunto, **in particolare**, dall'“*ampiezza*” e dalla “*diffusione delle loro strutture organizzative*”, dalla “*consistenza numerica*”; dalla “*loro partecipazione effettiva*”, dalla “*formazione*” e “*stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro*” e dalle “*composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro*”.

La norma testé citata, dunque, nell'individuare i c.d. indicatori di rappresentatività, propone un **elenco certamente non tassativo**, fornendo esclusivamente un criterio di prevalenza di tali indicatori rispetto ad altri che, seppur non elencati, parimenti potrebbero essere valorizzati al fine di dimostrare la predetta consistenza “**quantitativa e qualitativa**”.

Va da sé, infatti, che la l. n. 936 del 1986 – e in particolare il suo art. 4, relativo alla composizione del CNEL – deve essere letta conformemente all'art. 99 Cost., che discorre, per l'appunto, di “*importanza numerica e qualitativa*”.

Tale lettura trova conferma nella pacifica giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha in più occasioni ricordato che *“l’art. 99 della Costituzione, con riferimento all’individuazione delle categorie produttive chiamate a comporre il Consiglio, pur non fornendo un criterio univoco (come è del resto usuale, per una norma di rango costituzionale) e demandando alla legge tale compito, fornisce però alcune chiare indicazioni che il Collegio ritiene basilari per suffragare l’interpretazione accolta. Segnatamente, la disposizione evidenzia che si debba «tenere conto» dell’importanza numerica, ma, adoperando questa espressione e facendo altresì riferimento all’«importanza qualitativa», lascia chiaramente intendere che la composizione del C.n.e.l. non è rigidamente predeterminata né secondo criteri proporzionali né secondo criteri pluralistici”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 3482 del 2021, cit.).

In altri termini, *“la rappresentanza deve essere declinata non in rapporto alle singole associazioni sindacali ma in relazione a quella che viene icasticamente definita «voce produttiva» (id est la «categoria produttiva» di cui all’art. 99 Cost.)”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3479; Sez. IV, n. 2746 del 2016).

Alla luce di quanto sin qui osservato, la misura della rappresentatività e l’intensità del grado di espressività degli interessi vanno misurati in funzione non solo del dato meramente quantitativo, ma anche con riferimento a **specialità, qualità e rilevanza degli interessi collettivi rappresentati dalle organizzazioni sindacali.**

Da tanto discende che:

- quando si valuta se assegnare seggi a organizzazioni sindacali rappresentative della medesima “categoria produttiva” e del medesimo segmento di mercato opera, per il profilo quantitativo, il criterio della maggiore rappresentatività;
- laddove si ha a che fare con uno specifico settore economico-produttivo non altrimenti rappresentato nel CNEL, occorre, nel rispetto del pluralismo partecipativo, garantire comunque la presenza dell’organizzazione sindacale che di quel settore è rappresentativa. Tanto, a più forte ragione se, come nel caso di Confservizi, tale organizzazione può vantare anche indici quantitativi non trascurabili.

1.2.- Ebbene: i principi sin qui richiamati sono stati – tutti – apertamente violati dalla Presidenza del Consiglio, che, peraltro contraddicendosi apertamente, ha preteso di **escludere dal CNEL, per il quinquennio 2023 – 2028, un intero settore economico-**

produttivo qual è quello dei servizi di pubblica utilità. Tanto – si badi – dopo aver espressamente richiamato proprio quei principi che ha frontalmente tradito.

Come segnalato in narrativa, infatti, nel provvedimento si precisa che: *“in ogni caso, [...] il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione designante non può essere determinato con modalità meccanicistiche o mediante l’applicazione di criteri puramente aritmetici, dovendosi piuttosto valutare ogni elemento in concreto idoneo ad esprimere il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione, anche sotto il profilo qualitativo, al fine di assicurare il miglior funzionamento del CNEL”*.

Pur muovendo da tale – corretta – premessa, il d.P.R. che ha rigettato il ricorso “gerarchico”, del tutto irragionevolmente e contraddicendo le proprie stesse affermazioni, perviene a confermare l’esclusione di Confservizi proprio operando un meccanico raffronto numerico tra alcuni dei dati meramente quantitativi relativi all’Associazione ricorrente e quelli delle controinteressate, in riferimento agli indicatori non tassativi di cui all’art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986.

Nell’“OSSERVATO” del d.P.R. di rigetto del ricorso gerarchico di Confservizi, infatti, l’Amministrazione si limita a elencare dati (peraltro parziali e inesatti, come si vedrà *infra* al par. 2) relativi ad altre Associazioni, attinenti, in buona sostanza, esclusivamente al numero di aziende iscritte e al numero di contratti collettivi sottoscritti.

Ciò senza tenere in alcuna considerazione il pur necessario connotato di carattere qualitativo, correlato alla peculiarità del contesto rappresentato, che avrebbe, invece, condotto all’attribuzione di un seggio al rappresentante di Confservizi. Nel provvedimento e nella “comparazione” (per così dire) ivi effettuata non v’è infatti neppure un cenno al profilo dell’importanza qualitativa, non potendosi ritenere che tale punto sia stato toccato dall’apodittica affermazione che *“la dedotta circostanza di essere l’unica organizzazione sindacale rappresentativa delle imprese erogatrici di servizi locali non costituisce ragione sufficiente per la nomina di un rappresentante”*.

Va detto, infatti, che la Confederazione ricorrente è l’unico soggetto rappresentativo esclusivamente di aziende erogatrici di servizi pubblici locali (trasporto pubblico, energia, acqua, e ambiente) e, in particolare, è l’unico soggetto che rappresenta aziende erogatrici di servizi pubblici delle Regioni e degli enti locali.

Per l’effetto, nel caso odierno i provvedimenti qui gravati, non attribuendo a Confservizi un seggio nel CNEL, sostanzialmente escludono dal Consiglio, per il quinquennio 2023

– 2028, un **intero settore economico-produttivo qual è quello dei servizi di pubblica utilità**. Giova infatti ribadire, pur a costo di tediare l'Ecc.mo Collegio sul punto, che per tale quinquennio il suddetto settore non sarà rappresentato da nessun'altra organizzazione sindacale ammessa al CNEL.

Ciò comporta, in una con la violazione dell'art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986, per come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza, anche la violazione degli artt. 99 e 2 Cost.

1.3.- Manifeste sono anche l'illogicità e l'intrinseca contraddittorietà del d.P.R. 8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto da Confservizi *ex art.* 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986.

La Presidenza del Consiglio, infatti, come detto non mette in dubbio che la ricorrente sia *“l'unica organizzazione sindacale rappresentativa delle imprese erogatrici di servizi locali”*, ma asserisce che ciò *“non costituisce ragione sufficiente per la nomina di un rappresentante all'interno del CNEL, a fronte della già evidenziata rappresentatività di gran lunga inferiore a quella delle altre organizzazioni inserite nell'elenco provvisorio”*. Non una parola, però, v'è nel provvedimento a proposito delle ragioni che nel caso di specie dovrebbero condurre all'affermazione della prevalenza del criterio quantitativo su quello qualitativo, prevalenza che resta pertanto ancorata a una mera enunciazione di principio, inidonea a garantire la legittimità della scelta operata.

Ciò risulta tanto più grave quanto più si consideri che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel parere del 15 marzo 2023, reso nell'ambito dell'obbligatoria audizione prevista dal comma 3 della l. n. 936 del 1986 (**doc. 9**), ha evidenziato *“l'opportunità di valorizzare ulteriormente il principio del pluralismo, nella consapevolezza della costante evoluzione e trasformazione dei settori economici e produttivi e della dimensione delle imprese associate”* e quindi di *“riconoscere rappresentanti ad ulteriori organizzazioni, tra quelle attualmente non rappresentate nel CNEL, che risultino in possesso di adeguati requisiti di rappresentatività per dimensione associativa e rilevanza della categoria produttiva”*.

Anche tali indicazioni, come si vede, sono state apertamente disattese, senza, peraltro, alcuna motivazione.

1.4.- Per estremo scrupolo difensivo, questa difesa – seppur in via d'estremo subordinate – non può esimersi dal rilevare che, ove mai codesto Ecc.mo TAR ritenesse che i

provvedimenti qui gravati siano rispettosi degli artt. 2 e 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986 (*quod non*), sarebbero le norme testé citate a violare gli artt. 2, 3, 39, 97 e 99 Cost. In tal caso, dunque, codesto Ecc.mo TAR dovrebbe necessariamente promuovere la relativa *quaestio de legitimitate* innanzi la Corte costituzionale.

Nondimeno, si confida di aver dimostrato che della normativa primaria è qui senz'altro possibile, oltre che doverosa, un'interpretazione conforme ai menzionati parametri costituzionali (e in particolare all'art 99 Cost.) e che tale interpretazione conduce necessariamente all'annullamento di tutti i provvedimenti indicati in epigrafe, che pretendono di ridurre la designazione dei rappresentanti delle categorie produttive all'interno del CNEL a un'operazione matematica insensibile alle esigenze del pluralismo.

2.-Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 4 della l. n. 936 del 1986. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, arbitrarietà, irragionevolezza, travisamento ed errore di fatto. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Fermo il carattere assorbente del primo motivo, questa difesa non può esimersi dal rappresentare a codesto Ecc.mo TAR che, anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui si ritenesse ragionevole e legittimo applicare nel caso di specie degli automatismi aritmetici (*quod non*), in ogni caso la comparazione dei dati meramente “quantitativi” di rappresentatività effettuata dalla Presidenza del Consiglio risulterebbe autonomamente viziata. L'Amministrazione, infatti, in parte ha travisato e in parte ha ommesso di considerare i dati comunicati da Confservizi.

Nel provvedimento impugnato, infatti, ci si limita ad asserire che Confservizi “*ha una sola sede a livello nazionale*”, ma si omette di considerare - e nemmeno si spiega il motivo dell'omissione - che la stessa **ha anche ampia diffusione territoriale**, in quanto è presente nella quasi totalità delle Regioni italiane (19 su 20), per il tramite delle sedi regionali sia della ricorrente che delle associazioni sue socie.

Non basta. Nella valutazione comparativa è altresì del tutto ignorato il dato relativo alla composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro (che pure rientra tra i criteri espressamente, seppur non tassativamente, richiamati all'art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986) che nel biennio 2020 – 2022 nel caso della ricorrente raggiungono il rilevante numero di 199.

Ma v'è di più. La comparazione è gravemente viziata anche in riferimento al parametro della “*partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro*”, pure menzionata espressamente all’art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986.

Nel provvedimento gravato, infatti, si dà conto che Confservizi ha sottoscritto ben 8 contratti collettivi.

Ora, questa difesa non può esimersi dal segnalare che tale dato è di gran lunga superiore a quello vantato da Confprofessioni, che risulta aver sottoscritto solamente n. 1 contratto collettivo. Ciononostante, si omette di operare un raffronto con tale organizzazione, raffronto che avrebbe – pur nell’ottica puramente aritmetico-meccanica che anima la valutazione qui censurata – condotto ad affermare una maggiore rappresentatività di Confservizi rispetto a un’organizzazione che ha inaspettatamente conseguito un seggio nel settore imprese.

Non basta. Nel provvedimento si ammette che anche Conftrasporto ha stipulato meno contratti collettivi di quelli della ricorrente (solo 5, a fronte degli 8 di Confservizi). Nondimeno, anche qui l’Amministrazione omette di spiegare perché, pur a fronte di tale dato, Conftrasporto dovrebbe essere caratterizzata addirittura da una “*ben più rilevante rappresentatività*” rispetto a Confservizi.

A ben vedere, la Presidenza del Consiglio ha arbitrariamente ritenuto prevalente la maggiore consistenza numerica delle imprese aderenti a Conftrasporto rispetto al numero di contratti collettivi sottoscritti.

Tanto, si badi, sebbene il citato art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986 non preveda alcuna gerarchia o graduazione d’importanza tra gli indici (comunque non tassativi) di rappresentatività ch’esso menziona espressamente.

Peraltro, ove mai si volesse attribuire una particolare rilevanza alla locuzione “*consistenza numerica*”, essa non potrebbe ritenersi riferita – come invece pretende il provvedimento gravato – esclusivamente al numero di imprese associate all’Organizzazione, poiché è da correlarsi semmai al **numero di addetti** i cui interessi risultano rappresentati dall’associazione medesima.

Nel caso di Confservizi, il numero di addetti rappresentato è complessivamente **168.000**. Dato, questo, portato all’attenzione dell’Amministrazione in sede di ricorso gerarchico e da essa completamente trascurato in sede di comparazione.

Tutte le osservazioni sin qui svolte confermano, dunque, che la comparazione effettuata nel provvedimento gravato è viziata ben al di là del limite della manifesta irragionevolezza.

La Presidenza del Consiglio, infatti, in sede di considerazione dei parametri quantitativi, da un lato omette di considerare, sminuisce o travisa i dati della maggiore rappresentatività di Confservizi rispetto alle altre associazioni, dall'altro enfatizza, violando la disciplina primaria, i dati che appaiono più suggestivi per sostenere la maggiore rappresentativa delle altre associazioni.

Tanto, con evidente eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria.

3.- Violazione degli artt. 3, 97 e 99 Cost., 2 e 4 della l. n. 936 del 1986, 3 della l. n. 241 del 1990. Violazione dei principi di parità di trattamento, ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di motivazione, sviamento, erronea valutazione dei fatti e ingiustizia manifesta.- Il provvedimento gravato è illegittimo anche per il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento che determina fra la ricorrente e le altre organizzazioni che contano rappresentanti nell'ambito della categoria imprese, oltre che per violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, proporzionalità e ragionevolezza, direttamente discendenti dagli artt. 3 e 97 Cost. Valga il vero.

3.1.- Nell'ambito della categoria "imprese", 17 rappresentanti nominati appartengono ai seguenti settori produttivi:

- Industria, con 7 rappresentanti: 5 Confindustria, 1 Confartigianato – CNA – Casartigiani, 1 Confapi;
- Commercio, con 5 rappresentanti: 2 di Confcommercio, 1 di Confprofessioni, 1 di Confesercenti, e 1 di Unsic;
- Agricoltura, con 2 rappresentanti: 1 di Coldiretti e 1 di Confagricoltura;
- Servizi, con 3 rappresentanti: 2 del settore trasporto merci (Confetra e Conftrasporto) e 1 nel settore del credito (ABI).

Risultano quindi *per tabulas* l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità dell'atto impugnato, che non solo non ha contemplato la rappresentanza del settore dei servizi pubblici locali (acqua, gas, trasporto pubblico), settore di per sé strategico e che non trova ulteriore casella in cui collocarsi, ma ha anche dato luogo a oggettive duplicazioni di rappresentanza di altri settori (su tutti, in quello del trasporto merci).

Dalla composizione imposta dal provvedimento gravato si evince, in particolare, la pervicace volontà di attribuire seggi a confederazioni omologhe tra loro e rappresentative del medesimo settore produttivo, saturando tutti i seggi disponibili e creando di fatto una sorta di oligopolio garantito sempre dalle medesime sigle datoriali.

In particolare, questa difesa non può esimersi dal rilevare che appare quantomeno sovrabbondante la rappresentanza del settore del trasporto merci e della logistica con i rappresentanti di Confetra (1 rappresentante), Confrtrasporto (1 rappresentante) e anche Confcommercio (con ben 2 rappresentanti). Né, d'altronde, potrebbe sostenersi – come vuole la Presidenza del Consiglio – che il “trasporto” dovrebbe essere inteso con limitato riferimento al trasporto delle merci e non anche al trasporto pubblico di persone di cui invece Confservizi è unica portavoce.

Non basta.

Come correttamente segnalato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel già citato parere del 15 marzo 2023 (**doc. 9**), Confrtrasporto aderisce a Confcommercio, la quale ha già ben 2 rappresentanti all'interno del CNEL.

La medesima sproporzione, sintomatica dell'eccesso di potere, si manifesta nel settore della piccola e media impresa privata e del terziario in generale, che complessivamente conta i rappresentanti di:

- Confapi (1);
- Confesercenti (1);
- Confcommercio (2);
- Confartigianato – CNA e Casartigiani (1), che oltretutto conta ben ulteriori 2 rappresentanti nel settore della categoria dei lavoratori autonomi e delle professioni.

4.- Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, commi 4 e 5, della l. n. 936 del 1986.

Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Illogicità manifesta.- Per puro tuziorismo, questa difesa non può esimersi dal censurare il d.P.R. di rigetto del ricorso “gerarchico” anche per un ulteriore profilo.

Come anticipato in narrativa, nel citato d.P.R. (al primo “TENUTO CONTO”) si legge che Confservizi, nel suo ricorso, *“non ha sostanzialmente censurato il provvedimento impugnato, né ha addotto ragioni idonee a dimostrarne la manifesta irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà ovvero il travisamento dei fatti valutati all'atto della*

individuazione dei rappresentati da inserire nell'elenco provvisorio", ma si sarebbe limitata a ribadire *"dati e informazioni già contenuti nella candidatura"*.

Ora, la pretesa della Presidenza del Consiglio – *i.e.* che il ricorso gerarchico dovesse avere struttura e contenuto analoghi a quelli di un gravame giurisdizionale avverso il successivo provvedimento definitivo – contrasta frontalmente con l'art. 4, comma 5, della l. n. 936 del 1986. Ivi, infatti, si stabilisce che nel ricorso avverso l'elenco provvisorio *"le organizzazioni sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro"*.

In sede di ricorso amministrativo, dunque, le associazioni escluse non sono certo tenute a formulare censure di legittimità dell'elenco provvisorio, bensì – solo – a esplicitare tutti i dati necessari a dimostrare il proprio grado di rappresentatività.

Trattasi, infatti, di rimedio che ha finalità di mera **risoluzione in via amministrativa della controversia** e costituisce condizione di ammissibilità dell'eventuale successivo ricorso giurisdizionale.

Così stando le cose, la norma è stata rigorosamente osservata dal ricorso amministrativo, nel quale sono stati esplicitati e argomentati i dati di rappresentatività riferibili a Confservizi, già comunicati nella formulazione della candidatura (**doc. n. 8**: v. in particolare il par. I).

In ogni caso, è doveroso aggiungere che nella "Tabella 3", contenuta nel citato elenco (doc. 3), è riportata esclusivamente la proposta di nomina dei rappresentanti delle categorie produttive chiamati a fare parte del CNEL, con l'indicazione del numero di seggi assegnati a ciascuna Organizzazione di categoria.

Nulla di più. Non v'è, dunque, alcun altro elemento o riferimento idoneo a lasciar intuire le ragioni alla base delle valutazioni effettuate dalla Presidenza e sottese all'elenco medesimo.

Così stando le cose, non si comprende francamente – non solo su quali basi normative, ma anche – cosa il ricorso gerarchico avrebbe dovuto contestare in punto di *"irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà e [...] travisamento dei fatti"*. Sfugge forse

alla Presidenza del Consiglio, infatti, che tali vizi sono quelli che il Giudice Amministrativo è chiamato a scrutinare e la cui sussistenza si confida di aver diffusamente argomentato nel presente gravame.

* * * * *

5.- Istanza ex art. 41, comma 4, cod. proc. amm.- Questa difesa ha notificato il presente ricorso a tutte le associazioni che vengono espressamente menzionate nel d.P.R. 8 settembre 2023 che ha rigettato il suo ricorso gerarchico, nonché ad altre associazioni rappresentate all'interno del CNEL per il quinquennio 2023-2028 e a ben tre dei rappresentanti designati in seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028, individuati nel d.P.R. 8 settembre 2023, pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 218 del 18 settembre 2023, recante la *“Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro”*.,

È quindi certamente soddisfatto il requisito di cui all’art. 41, comma 2, cod. proc. amm. Qualora codesto Ecc.mo TAR ritenesse, però, doverosa l’instaurazione del contraddittorio nei confronti di altri soggetti, si chiede sin d’ora di essere autorizzati alla notificazione per pubblici proclami, sia per l’elevato numero dei potenziali controinteressati sia per le prevedibili difficoltà di reperimento dei loro indirizzi.

P.Q.M.

Confservizi - Confederazione Nazionale dei Servizi Pubblici Locali – Ass.tra – Utilitalia, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesto Ecc.mo TAR del Lazio voglia accogliere il presente ricorso e per l’effetto:

annullare:

- il d.P.R. 8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto da Confservizi ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 volto a ottenere l’assegnazione di un seggio nel costituendo CNEL (**doc. n. 1**), trasmesso con Nota DICA 0028710 della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 2023, notificata in pari data;
- il d.P.R. 8 settembre 2023, pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 218 del 18 settembre 2023, recante la *“Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro”*, nella parte in cui non è inserito il rappresentante di Confservizi nella categoria dei rappresentanti del settore *“Imprese”* (**doc. n. 2**);

- ogni altro atto antecedente, presupposto e/o comunque connesso a quelli indicati, anche, allo stato, non conosciuto dalla ricorrente, ivi compresi, senza pretesa d'esaustività: la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2023, menzionata nel d.P.R. 8 settembre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso proposto da Confservizi *ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986*; l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato, categoria "Imprese", formato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da essa comunicato con nota "DICA-0012570", inviato a mezzo pec alla ricorrente in data 27 aprile 2023, già gravato da Confservizi *ex art. 4, comma 4, della l. n. 936 del 1986 (doc. n. 3)*;
- **accertare e dichiarare** il diritto di Confservizi - Confederazione dei Servizi Pubblici Locali - Asstra, Utilitalia alla presenza, nella consiliatura CNEL 2023 – 2028, per la categoria "Imprese", di un proprio rappresentante;
- conseguentemente, **condannare** la Presidenza del Consiglio dei Ministri all'adozione di tutte le misure idonee a garantire la presenza, nella consiliatura CNEL 2023 – 2028, per la categoria "Imprese", di un rappresentante di Confservizi.

Con vittoria di spese e compensi.

Il presente ricorso ha ad oggetto una controversia di valore indeterminabile e soggiace al versamento del contributo unificato per le spese di giustizia per un controvalore di €650,00.

Roma, 17 novembre 2023

Avv. Prof. Massimo Luciani

Avv. Prof. Arturo Maresca

Avv. Vitaliano Mastroso

Avv. Bruno Bitetti