

**Avviso di Notifica per pubblici proclami disposta dal Consiglio di Stato, sez. IV, con Decreto presidenziale n. 1361/2024 del 17 dicembre 2024. Appello proposto da CIFA per riforma della Sentenza del TAR Lazio, sez. I, n. 19647/2024 (R.G. n. 9386/2024). Autorizzazione all'integrazione del contraddittorio**

---

**Da** DAVID ASTORRE <david.astorre@oav.legalmail.it>

**A** ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it <ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it>,  
segreteria.dica@mailbox.governo.it <segreteria.dica@mailbox.governo.it>,  
attigiudiziaripcm@pec.governo.it <attigiudiziaripcm@pec.governo.it>,  
dip@pec.governo.it <dip@pec.governo.it>, uta@arubapec.it <uta@arubapec.it>

**Data** mercoledì 18 dicembre 2024 - 12:49

---

Spettabile Amministrazione,

in ottemperanza a quanto disposto con il Decreto presidenziale n. 1361 del 17 dicembre 2024 reso nel giudizio RG n. 9386/2024, il Consiglio di Stato, Sez. IV, ha accolto l'istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami presentata da CIFA unitamente all'atto di appello per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 19647/2024, stante «l'oggettiva difficoltà di integrare il contraddittorio mediante le forme ordinarie di notificazione». Il Consiglio di Stato ha dunque ordinato a CIFA di provvedere alla notifica per pubblici proclami nel rispetto delle seguenti prescrizioni:

«- la notifica dovrà avvenire attraverso la pubblicazione in via amministrativa di un avviso - contenente il nominativo della parte appellante, l'indicazione delle amministrazioni appellate, gli estremi degli atti impugnati in primo grado e del provvedimento giurisdizionale appellato nonché la sintetica indicazione dei motivi di appello - nel sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- la predetta pubblicazione dovrà essere garantita per un periodo non inferiore a trenta giorni continuativi nella sezione dedicata del sito internet dell'Amministrazione prima indicata o comunque in una sezione facilmente accessibile da parte dei soggetti potenzialmente interessati alla notifica».

Per richiedere a codesta Amministrazione la predetta pubblicazione, il Consiglio di Stato ha assegnato a CIFA un termine di 10 giorni decorrente dalla comunicazione del Decreto presidenziale n. 1361/2024, avvenuta in data 17 dicembre 2024 e, dunque, entro e non oltre il 27 dicembre 2024. Il Consiglio di Stato ha altresì specificato che «il deposito della prova della eseguita notificazione per pubblici proclami dovrà avvenire nell'ulteriore termine perentorio di dieci giorni dalla effettuazione della stessa», ponendo così in capo all'Amministrazione il dovere di rilasciare a CIFA l'attestato nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione degli atti nel rispettivo sito istituzionale.

Al fine di adempiere alla notifica per pubblici proclami, pertanto, CIFA trasmette in allegato: il ricorso in appello di CIFA e la procura alle liti; il Decreto presidenziale n. 1361 del 17 dicembre 2024 reso nel giudizio RG n. 9386/2024; il Sunto del ricorso in appello di CIFA ai fini della notifica per pubblici proclami contenente tutte le indicazioni richieste dal predetto Decreto n. 1361/2024. Pertanto, CIFA chiede che, in ottemperanza a quanto disposto dal predetto Decreto presidenziale, codesta Amministrazione adempia all'obbligo di pubblicazione prescritto, rilasciando quanto prima a CIFA un attestato nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione nel rispettivo sito istituzionale. Tale attestato potrà essere trasmesso anche a mezzo PEC all'indirizzo dei difensori come risultante dai pubblici registri e che qui si riporta, in modo tale che CIFA possa depositare in giudizio la prova dell'avvenuta notificazione per pubblici proclami: [fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org) e [david.astorre@oav.legalmail.it](mailto:david.astorre@oav.legalmail.it).

Ringraziando per la collaborazione, si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento.  
Avv. David Astorre

---

Appello CIFA def. (9.12.2024).pdf

Procura alle liti - Appello CIFA-signed.pdf

Decreto presidenziale del Consiglio di Stato, sez. IV, 17.11.2024, n. 1361.pdf

Sunto dell'appello CIFA ai fini della notifica pubblici proclami (002).pdf

---



### Procura alle liti

Nella mia qualità di Presidente e legale rappresentante *pro tempore* di **Confederazione Italiana Federazioni Autonome – CIFA** (C.F. 96258450582), delego gli avv.ti prof. Fabio Cintioli e David Astorre a rappresentare e difendere, anche disgiuntamente, la Confederazione nel giudizio proposto dinanzi al Consiglio di Stato per l'annullamento e/o la riforma della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 19647/2024, pubblicata in data 7 novembre 2024 e notificata in data 8 novembre 2024, resa all'esito del giudizio *sub* n. R.G. 15653/2023, conferendo loro ogni più ampio potere e facoltà di legge inerente al mandato.

Eleggo domicilio fisico presso il loro Studio sito in Roma, via Vittoria Colonna n. 32 (RM – 00193) nonché domicilio digitale agli indirizzi PEC [fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org) e [david.astorre@oav.legalmail.it](mailto:david.astorre@oav.legalmail.it) come risultante dai pubblici registri.

Dichiaro di aver ricevuto l'informativa ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE n. 2016/679.

**Dott. Andrea Cafà**  
**Presidente di CIFA**



Firmato digitalmente da:  
CAFA' ANDREA  
Firmato il 22/11/2024 09:57  
Seriale Certificato: 1988971  
Valido dal 07/12/2022 al 07/12/2025  
InfoCamera Qualified Electronic Signature CA

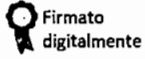
Per autentica (ed a valere anche quale attestazione di conformità ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 del d.P.C.M. 16.02.2016, n. 40 e dell'art. 22 comma 2 del C.A.D).

prof. avv. Fabio Cintioli

avv. David Astorre

Firmato digitalmente da: Fabio Cintioli  
Data: 09/12/2024 15:21:55

Pubblicato il 17/12/2024



N. 01361/2024 REG.PROV.PRES.  
N. 09386/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

**Il Presidente**

ha pronunciato il presente

**DECRETO**

sul ricorso numero di registro generale 9386 del 2024, proposto da Confederazione Italiana Federazioni Autonome - Cifa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cintioli e David Astorre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ciascuno in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12, indirizzo PEC: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

Presidenza della Repubblica, non costituita in giudizio;

Consiglio Nazionale Dell'Economia e del Lavoro – C.N.E.L., non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, Unsic – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori, Confraspporto, Confapi – Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata, Confprofessionisti - Confederazione Italiana delle Libere Professioni, Annalisa Guidotti, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 19647/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'istanza per l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami avanzata con l'atto di appello;

Visto l'art. 41, comma 4, c.p.a.;

Considerata, nel caso di specie, l'oggettiva difficoltà di integrare il contraddittorio mediante le forme ordinarie di notificazione;

Ritenuto, dunque, che la richiesta autorizzazione alla notifica per pubblici proclami possa essere concessa, nel rispetto delle seguenti prescrizioni:

- la notifica dovrà avvenire attraverso la pubblicazione in via amministrativa di un avviso - contenente il nominativo della parte appellante, l'indicazione delle amministrazioni appellate, gli estremi degli atti impugnati in primo grado e del provvedimento giurisdizionale appellato nonché la sintetica indicazione dei motivi di appello - nel sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- la predetta pubblicazione dovrà essere garantita per un periodo non inferiore a trenta giorni continuativi nella sezione dedicata del sito internet dell'Amministrazione prima indicata o comunque in una sezione facilmente accessibile da parte dei soggetti potenzialmente interessati alla notifica;

Ritenuto che a tale adempimento parte appellante provvederà nel termine perentorio di giorni dieci dalla comunicazione del presente decreto e che il deposito della prova della eseguita notificazione per pubblici proclami dovrà avvenire

nell'ulteriore termine perentorio di giorni dieci dalla effettuazione della stessa.

P.Q.M.

Impregiudicata ogni valutazione del Collegio in rito e in merito, autorizza la richiesta notifica per pubblici proclami nel rispetto delle modalità indicate in motivazione.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma il giorno 17 dicembre 2024.

**Il Presidente**  
**Vincenzo Neri**

IL SEGRETARIO

## CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV – RG n. 9386/2024

### Notifica per pubblici proclami – Sunto del ricorso in appello in ottemperanza al Decreto presidenziale del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1361/2024

\*\*\*

**1. Il ricorso in appello oggetto di notifica per pubblici proclami: la parte appellante, le Amministrazioni appellate, il provvedimento giurisdizionale appellato e i provvedimenti impugnati nel giudizio di primo grado.**

Il ricorso pendente dinanzi al Consiglio di Stato, sez. IV, RG n. 9386/2024, è stato proposto:

(i) da Confederazione Italiana Federazioni Autonome – CIFA (C.F. 96258450582) (“**CIFA**”), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, via Ludovisi n. 36, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli e David Astorre, con domicilio digitale agli indirizzi PEC [fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org) e [david.astorre@oav.legalmail.it](mailto:david.astorre@oav.legalmail.it) come risultante da pubblici registri;

(ii) contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore* (“**Presidenza del Consiglio**”), il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro in persona del legale rappresentante *pro tempore* (“**CNEL**”), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore* (“**Ministero del Lavoro**”) e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore* (“**MIT**”), nonché, per quanto occorrer possa, dandone comunicazione anche alla Presidenza della Repubblica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

(iii) per la riforma della sentenza del TAR Lazio, sez. I, n. 19647/2024, pubblicata in data 7 novembre 2024 e notificata in data 8 novembre 2024, resa all’esito del giudizio *sub* n. R.G. 15653/2023.

Il TAR Lazio, infatti, ha integralmente rigettato il ricorso introduttivo di CIFA (*sub* n. R.G. 15653/2023) proposto per ottenere l’annullamento dei seguenti atti e provvedimenti: il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023, trasmesso a CIFA in data 3 ottobre 2023, con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione *ex art.* 4, comma 4, legge n. 963 del 1986 e, per l’effetto, il rappresentante di CIFA non è stato inserito tra i componenti del CNEL nella categoria ‘imprese’; l’elenco provvisorio redatto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmesso con nota prot. 12570 del 27 aprile 2023 nella parte in cui non contiene il nominativo del rappresentante di CIFA tra i componenti della categoria imprese del CNEL; il decreto del

Presidente della Repubblica 8 settembre 2023, pubblicato in G.U. n. 218 del 18 settembre 2023 avente ad oggetto 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 ha inserito il rappresentante di CIFA tra i componenti della categoria imprese del CNEL; ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, tra i quali: (i) la nota prot. n. 17126 del 12 giugno 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Gabinetto del Ministro avente ad oggetto «*Rinnovo componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Ricorsi delle associazioni CONFINDUSTRIA, FEDERDISTRIBUZIONE, CIFA, ANLA CONFITARMA e CONF SERVIZI-ASSTRA-UTILITALLA*»; (ii) la nota prot. n. 20909 del 14 luglio 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali avente ad oggetto «*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) – Quinquennio 2023-2028. Categoria "Imprese". Ricorso presentato dalla Confederazione Italiana Federazioni Autonome (CIFA)*»; (iii) la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2023, ancorché non conosciuta, richiamata dal D.P.R. 8 settembre 2023 con il quale è stato respinto il ricorso in opposizione ex art. 4, comma 4, legge n. 963 del 1986 proposto da CIFA e dal D.P.R. 8 settembre 2023 avente ad oggetto la nomina definitiva dei rappresentanti della categoria imprese in seno al CNEL per il quinquennio 2023-2028;

(iv) l'atto di appello di CIFA, oltre che alle Amministrazioni appellate, è stato notificato anche alle seguenti associazioni di categoria, in qualità di controinteressate costituite nel primo grado di giudizio: Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica («*Confetra*»); UNSIC – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori («*Unsic*»); CONFAPI – Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata («*Confapi*»); Conprofessioni – Confederazione italiana delle libere professioni («*Conprofessioni*»); Contrasporto; l'atto di appello è stato altresì notificato ad Annalisa Guidotti, in qualità di rappresentante di Confapi.

## **2. Decreto presidenziale del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1361/2024.**

Con Decreto presidenziale del 17 dicembre 2024, n. 1361, il Consiglio di Stato, Sez. IV ha accolto l'istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, presentata da CIFA unitamente all'atto di appello, stante «*l'oggettiva difficoltà di integrare il contraddittorio mediante le forme ordinarie di notificazione*». Il Consiglio di Stato ha dunque ordinato a CIFA di provvedere alla notifica per pubblici proclami del predetto atto di appello nel rispetto delle seguenti prescrizioni:

*«- la notifica dovrà avvenire attraverso la pubblicazione in via amministrativa di un avviso - contenente il nominativo della parte appellante, l'indicazione delle amministrazioni appellate, gli estremi degli atti impugnati in primo grado e del provvedimento giurisdizionale appellato nonché la sintetica indicazione dei motivi di appello - nel sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri;*

*- la predetta pubblicazione dovrà essere garantita per un periodo non inferiore a trenta giorni continuativi nella sezione dedicata del sito internet dell'Amministrazione prima indicata o comunque in una sezione facilmente accessibile da parte dei soggetti potenzialmente interessati alla notifica».*

Al fine di adempiere alla notifica per pubblici proclami, il Consiglio di Stato ha assegnato a CIFA, per richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la predetta pubblicazione, un termine di 10 giorni decorrente dalla comunicazione del Decreto presidenziale n. 1361/2024, avvenuta in data 17 dicembre 2024 e, dunque, entro e non oltre il 27 dicembre 2024. Il Consiglio di Stato ha altresì specificato che *«il deposito della prova della eseguita notificazione per pubblici proclami dovrà avvenire nell'ulteriore termine perentorio di dieci giorni dalla effettuazione della stessa»*, ponendo così in capo all'Amministrazione il dovere di rilasciare a CIFA l'attestato nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione degli atti nel rispettivo sito istituzionale.

### **3. Sintesi dei motivi di diritto contenuti nel ricorso in appello proposto da CIFA (RG n. 9386/2024).**

**3.1** Con il primo motivo di appello CIFA ha dedotto l'erroneità della sentenza del TAR Lazio, sez. I, n. 19647/2024 per aver escluso che la costituzione di Enti bilaterali da parte di CIFA possa essere considerata indice della sua rappresentatività ai sensi dell'art. 99 Cost. e dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986, ai fini della designazione del rappresentante all'interno della categoria 'imprese' del CNEL.

In particolare, l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza di primo grado atteso che, in linea con i principi espressi dall'art. 99 Cost. e dall'art. 4 della legge n. 936 del 1986, gli Enti bilaterali costituiti da CIFA devono essere considerati quali indice di rappresentatività della Confederazione, così come le imprese associate ai predetti Enti bilaterali devono logicamente essere incluse nel conteggio delle imprese che contribuiscono alla consistenza associativa di CIFA.

**3.2** Con il secondo motivo di appello, CIFA ha censurato la sentenza del TAR Lazio nella parte in cui ha escluso che CIFA stessa abbia una rappresentatività maggiore a quella di CONFAPI. CIFA, al contrario, non solo è più rappresentativa di Confapi da un punto di vista quantitativo, ma anche da un punto di vista qualitativo, anche grazie all'importantissimo ruolo svolto dai propri



Enti bilaterali. Del resto, sono i dati risultanti dall'istruttoria condotta dalle Amministrazioni intimare che dimostrano ciò. Se la presenza di enti bilaterali nella struttura organizzativa di CIFA fosse stata compiutamente valutata, l'Amministrazione avrebbe assegnato a CIFA e non anche a Confapi un seggio nella categoria imprese del CNEL.

**3.3** Con il terzo motivo di appello CIFA ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso che CIFA abbia una rappresentatività maggiore a quella di Unsic. Si è dimostrato, infatti, che Unsic è meno rappresentativa di CIFA, da un punto di vista sia quantitativo sia qualitativo. A ciò si aggiunge che, da un punto di vista organizzativo, Unsic si caratterizza per un numero elevatissimo di CAF, rappresentando per lo più la categoria dei pensionati, dei lavoratori autonomi e agricoli. La sentenza dunque è errata perché Unsic non avrebbe dovuto essere inserita nell'ambito della categoria 'imprese', essendo questi ultimi soggetti che notoriamente non si avvalgono proprio di quelle strutture (CAF, Patronati) a cui gli Enti costituiti da Unsic tendono per vocazione.

**3.4** Con il quarto motivo si è censurata la sentenza n. 19647/2024 nella parte in cui ha escluso che CIFA abbia una rappresentatività maggiore a quella di Confetra e Conftrasporto, incorrendo altresì in un vizio di omessa pronuncia. Queste due confederazioni, infatti, hanno indici di rappresentatività inferiori rispetto a quelli dell'odierna appellante e nonostante ciò hanno ottenuto ciascuna un seggio all'interno della categoria imprese del CNEL, pur rappresentando la medesima categoria produttiva.

La sentenza impugnata, anche in questo caso, non si è avveduta del fatto che la Presidenza del Consiglio non ha correttamente applicato né il principio del pluralismo né il criterio della consistenza associativa prevista dall'art. 4 della legge n. 936 del 1986. Diversamente, CIFA avrebbe avuto la possibilità di vedersi riconosciuto un seggio all'interno della categoria imprese del CNEL.

\*

Si precisa che i soggetti potenzialmente interessati all'evoluzione del giudizio di appello, potranno verificare attraverso il numero di ruolo generale sopra indicato lo stato di svolgimento del relativo giudizio sul sito internet <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Con osservanza.

Roma, 18 dicembre 2024

Prof. Avv. Fabio Cintioli

Avv. David Astorre

## CONSIGLIO DI STATO

### APPELLO

nell'interesse della **Confederazione Italiana Federazioni Autonome – CIFA** (C.F. 96258450582), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Andrea Cafà, con sede legale in Roma, via Ludovisi n. 36, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, giusta procura speciale in calce al presente atto, dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli (C.F.: CNTFBA62M23F158G) e David Astorre (C.F.: STRDVD80R02H501D), con domicilio digitale agli indirizzi PEC [fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org) e [david.astorre@oav.legalmail.it](mailto:david.astorre@oav.legalmail.it) come risultante da pubblici registri (ai sensi dell'art. 136 c.p.a., si dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni relative al presente giudizio all'indirizzo di posta elettronica certificata [fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org) ed al numero di fax 06.68892383);

### contro

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (C.F. 80188230587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – C.N.E.L.** (C.F. 80198830582), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, (C.F. 80237250586), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** (C.F. 97532760580), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

### e nei confronti di

- **Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica** (C.F. 80181870587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Marcello Clarich nel giudizio di primo grado;
- **UNSIK – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori** (C.F. 91030090129), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli

avv.ti prof. Gandolfo Maurizio Ballistreri e Pasquale Di Iacovo nel giudizio di primo grado;

- **Conftrasporto** (C.F. 97207870581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Andrea Di Porto e Paolo Cavallari nel giudizio di primo grado;

- **CONFAPI – Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata** (C.F. 80184750588), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Avilio Presutti nel giudizio di primo grado;

- **Confprofessioni – Confederazione italiana delle libere professioni** (C.F. 97150380588), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Claudio Cataldi, Giovanni Izzo e Giulia Sorrentini nel giudizio di primo grado;

**per quanto occorrer possa, dandone comunicazione a**

- **Presidenza della Repubblica** (C.F. 00543100580), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato,

**per la riforma**

della sentenza del TAR Lazio, sez. I, n. 19647/2024, pubblicata in data 7 novembre 2024 e notificata in data 8 novembre 2024, resa all'esito del giudizio *sub* n. R.G. 15653/2023 (**All. A**).

**FATTO**

### **1. Premessa**

Il presente appello riguarda la sentenza del TAR Lazio n. 19647/2024 che ha respinto il ricorso di CIFA – Confederazione Italiana Federazioni Autonome (“**CIFA**” o “**Confederazione**”) avverso gli atti con cui è stata disposta l'esclusione del rappresentante della Confederazione dal novero dei componenti della categoria ‘imprese’ in seno al CNEL.

La nuova composizione del CNEL per il quinquennio 2023 – 2028, infatti, avrebbe dovuto includere il rappresentante di CIFA atteso che quest'ultima Confederazione, in linea con i criteri di valutazione previsti dall'art. 4 co. 5 della legge n. 936 del 1986, ha una rappresentatività superiore a quella delle confederazioni individuate come controinteressate (*i.e.*: Confapi, Unsic, Confetra e Conftrasporto) sia dal punto di vista quantitativo (in termini di imprese aderenti), sia dal punto di vista qualitativo (in termini di attività svolte).

L'errore di fondo che ha viziato i provvedimenti impugnati e che è stato ripetuto nella sentenza impugnata sta nel fatto di non aver considerato, al fine di valutare la rappresentatività dell'odierna appellante, la rilevanza degli Enti bilaterali costituiti da CIFA stessa. Il tratto caratteristico di CIFA – e ciò che diversifica la posizione dell'odierna appellante da tutte le altre confederazioni – è quello di avere un'organizzazione incentrata proprio sulla promozione degli Enti bilaterali, ai quali il legislatore ha attribuito un ruolo sempre più rilevante nel mercato del lavoro, a partire dalla c.d. riforma Biagi (d.lgs. n. 276 del 2003) e negli anni successivi.

La sentenza impugnata, pubblicata appena il giorno successivo alla celebrazione dell'udienza pubblica (insieme ad altre nove pronunce che hanno respinto i ricorsi di altre confederazioni), non ha colto la particolarità della posizione di CIFA e ha respinto il ricorso invocando l'ampia discrezionalità delle valutazioni dell'Amministrazione in questa materia e ripetendo le sintetiche motivazioni dei provvedimenti impugnati, senza di fatto rispondere alle censure del ricorso introduttivo. In questa situazione CIFA non può fare a meno di presentare appello.

Ciò posto, è utile ripercorrere i fatti che hanno dato origine alla presente controversia e gli sviluppi del giudizio di primo grado.

## **2. La Confederazione Italiana Federazioni Autonome**

CIFA è nata nel 2000 quale confederazione sindacale di rappresentanza datoriale che associa federazioni autonome, espressione della rappresentanza unitaria e strategica delle piccole e medie imprese. La Confederazione rappresenta a livello nazionale, per l'appunto, la categoria delle c.d. PMI operanti nei diversi settori produttivi dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio, del turismo, dei servizi, del terzo settore e delle professioni, tutelando gli interessi delle categorie rappresentate attraverso le proprie articolazioni territoriali e quelle delle federazioni autonome aderenti.

Più precisamente, la Confederazione: *(i)* assicura assistenza nelle fasi delle trattative volte alla stipulazione di contratti o accordi collettivi; *(ii)* firma accordi interconfederali, nonché contratti collettivi nell'interesse delle categorie rappresentate; *(iii)* presta servizi di *welfare* e di aggiornamento professionale continuo, anche tramite l'attività degli Enti bilaterali costituiti da CIFA; *(iv)* garantisce, mediante specifiche azioni a livello centrale e periferico, una corretta applicazione della normativa nell'interesse delle federazioni settoriali

associate; *v*) rappresenta le imprese aderenti dinanzi agli organi amministrativi e legislativi dello Stato, delle Regioni e delle altre associazioni sindacali di datori di lavoro o di lavoratori.

È importante subito rimarcare il tratto peculiare del modello organizzativo di CIFA, la cui rappresentatività deriva non soltanto dalle Federazioni autonome aderenti e dalle imprese ad esse associate, ma anche dalle imprese (numerossime) che aderiscono agli Enti di natura bilaterale nati dall'iniziativa di CIFA stessa.

Più precisamente, CIFA (quale organizzazione sindacale datoriale) insieme alla CONFISAL (quale organizzazione sindacale dei lavoratori), ha costituito tre Enti di natura bilaterale:

(i) nel 2006, il FonARCom, che rappresenta il primo fondo interprofessionale per la formazione continua in Italia per numero di aziende aderenti (149.668 aziende al 31 dicembre 2021), con un relevantissimo numero di lavoratori occupati (1.153.493 occupati al 31 dicembre 2021) (**doc. 6, I° grado**). CIFA, attraverso le attività svolte da tale ente, garantisce un'offerta formativa a diverse migliaia di lavoratori impiegati nelle aziende aderenti a FonARCom, esaminando e formulando pareri di condivisione dei piani formativi proposti;

(ii) nel 2012, l'EPAR, quale ente paritetico che eroga prestazioni sociali a sostegno dei lavoratori, con oltre 3.000 imprese aderenti e più di 8.000 lavoratori (al 31 dicembre 2021) (**doc. 7, I° grado**). Per il tramite di EPAR, in particolare, CIFA fornisce supporto e assistenza relativamente alla certificazione dei contratti collettivi individuali di lavoro, alla conciliazione *ex artt.* 410 e ss. c.p.c., alla nomina dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale, alla condivisione – anche per finalità statistiche e di monitoraggio – delle attività formative erogate in favore dei lavoratori, alla validazione dei piani formativi in materia di apprendistato, primo ingresso e reimpiego, oltre a garantire l'erogazione di servizi di integrazione al reddito;

(iii) nel 2018, il SanARCom, ossia un fondo di assistenza sanitaria integrativa che fornisce servizi e assistenza sanitaria a 800 imprese per oltre 8.000 lavoratori (**doc. 8, I° grado**).

A questo proposito (e con riserva di tornare *infra* sul punto) è utile una breve parentesi per ricordare che gli «*Enti bilaterali*», così come previsto dall'art. 2 lett. *b*) del d.lgs. n. 276 del 2003 (c.d. Riforma Biagi), sono «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro **comparativamente più rappresentative**, quali *sedi privilegiate* per la

*regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».* In altre parole, gli Enti bilaterali sono, oggi, realtà organizzative alle quali aderiscono imprese e lavoratori, la cui attività va oltre la contrattazione collettiva spingendosi in altri ambiti tipici del panorama sindacale come, ad esempio, la prestazione di servizi nell'ambito del *welfare*, del sostegno al reddito, della salute e della formazione dei dipendenti e della loro sicurezza.

Gli Enti bilaterali, dunque, non soltanto per le funzioni socio-economiche svolte ma anche perché possono essere costituiti, per espressa previsione legislativa, soltanto dalle *«associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative»* (sottolineatura aggiunta), sono soggetti che rivestono una rilevanza ed una importanza essenziale e da cui non si può prescindere per valutare anche la rappresentatività di una confederazione.

Già solo questi dati permettono di comprendere che l'impegno profuso da CIFA nella promozione degli Enti bilaterali avrebbe dovuto essere tenuto in considerazione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per misurare la rappresentatività dell'odierna appellante ai fini della composizione del CNEL, ma così non è stato.

### **3. Il procedimento di nomina dei componenti del CNEL**

3.1 Prima di procedere oltre e descrivere lo specifico procedimento di rinnovo del CNEL per il quinquennio 2023-2028, è utile ricordare i momenti essenziali di questo procedimento così come previsti dalla legge n. 936 del 1986, soffermandoci in particolare sulla disciplina per la nomina dei componenti della categoria 'imprese'.

L'art. 99 Cost., come noto, 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».*

A sua volta, la legge n. 936 del 1986, in attuazione del dettato costituzionale, stabilisce che il CNEL è composto da un totale di sessantaquattro componenti (oltre al Presidente), di cui: (a) dieci sono esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; (b) sei sono rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di

volontariato; (c) quarantotto sono rappresentanti delle categorie produttive che, a loro volta, sono suddivisi tra ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e, infine, «diciassette rappresentanti delle imprese» (art. 2, co. 1, lett. b), legge n. 936 del 1986). È sulla composizione di quest'ultimo numero di rappresentanti che verte la presente controversia.

3.2 Si deve allora guardare all'art. 4 della legge n. 936 del 1986 che disciplina il procedimento di nomina dei rappresentanti delle categorie produttive, ivi incluse, le imprese. In estrema sintesi, la previsione testé richiamata prevede che:

✓ nove mesi prima alla scadenza del mandato dei componenti del CNEL, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avvia il procedimento di rinnovo della composizione del Consiglio con avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (art. 4, co. 1);

✓ entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, le organizzazioni sindacali di carattere nazionale trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le candidature dei propri rappresentanti per la categoria produttiva d'interesse (art. 4, co. 2);

✓ nei 30 giorni successivi alla ricezione delle candidature, il Presidente del Consiglio dei Ministri, uditi i Ministeri interessati, definisce «l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» e lo comunica a tutte le organizzazioni designanti (art. 4, co. 3);

✓ entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'elenco, le organizzazioni interessate possono presentare ricorso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale ne dà comunicazione alle altre organizzazioni interessate (art. 4, co. 4). 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» (art. 4, co. 5). Il ricorso è deciso, udita l'organizzazione ricorrente ed eventualmente le organizzazioni controinteressate, entro 45 giorni con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 4, co. 7);

✓ a seguito della decisione sui ricorsi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, redige l'elenco definitivo dei quarantotto

rappresentanti delle categorie produttive in seno al CNEL. I membri del CNEL sono così nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La giurisprudenza ha in più occasioni affermato che gli elementi indicati nell'art. 4, co. 5, della legge n. 936 del 1986 sono dei criteri preferenziali ai fini della valutazione del «grado di rappresentatività», ma che «il dato normativo non esclude che si possano valorizzare anche altri elementi se "necessari" a manifestare il particolare "grado di rappresentatività" dell'associazione sindacale» (cfr., Consiglio di Stato, sez. IV, 3.5.2021, n. 3479). Questo principio, per vero, è stato ribadito anche nella sentenza impugnata, salvo poi mancare di trarne le logiche conseguenze.

Detto questo, veniamo al procedimento di rinnovo del CNEL per il quinquennio 2023-2028 e ai fatti più direttamente rilevanti per il presente contenzioso.

#### **4. Il procedimento di nomina dei componenti del CNEL per il quinquennio 2023-2028**

4.1 Con avviso pubblicato nella G.U.R.I. n. 145 del 23 giugno 2022 (**doc. 9, I° grado**), la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato, ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1986 n. 936, la «procedura di rinnovo dei componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)» per il quinquennio 2023-2028.

L'obiettivo di ottenere l'inclusione del rappresentante di CIFA tra i componenti del nuovo CNEL, come intuibile, ha rappresentato il naturale sviluppo dell'attività di una confederazione in costante crescita da oltre un ventennio.

In data 27 giugno 2022, pertanto, CIFA quale «associazione di categoria datoriale rappresentativa a carattere nazionale», ha designato «quale proprio componente del CNEL, Categoria Produttiva "Imprese", il Presidente Nazionale della stessa, Andrea Cafà» (**doc. 10, I° grado**).

A sostegno della candidatura, CIFA, ha fornito i dati relativi al proprio 'grado di rappresentatività' alla data del 31 dicembre 2021, evidenziando tra l'altro:

- (i) di essere composta da 27 federazioni e 3 enti bilaterali, per un totale di **224.976 aziende**, alle quali aggiungono **48.325 lavoratori autonomi**, per un numero complessivo pari a **273.301 soci aderenti** e **1.717.748 occupati**;
- (ii) di avere un totale di **15 sedi regionali** e **66 sedi provinciali**;
- (iii) di aver sottoscritto **11 contratti collettivi** nazionali di lavoro.



4.2 Dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto ai Ministeri eventualmente interessati di rendere osservazioni rispetto ai dati dichiarati dalle varie organizzazioni candidate.

Con nota prot. n. 3424 del 15 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (“**Ministero del Lavoro**”) ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le tabelle riepilogative dei dati attestanti la rappresentatività delle organizzazioni candidate all’inserimento nella categoria ‘imprese’ (i.e.: aziende iscritte, occupati, lavoratori autonomi, sedi regionali, sedi provinciali, CCNL stipulati).

Inoltre, proprio con riferimento alle candidature della categoria ‘imprese’, il Ministero 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»*. Inoltre, il Ministero ha segnalato che *«al fine di riconoscere adeguata rappresentanza al variegato mondo delle imprese, potrebbero essere valutate le istanze di quelle organizzazioni che...associano imprese di medie e piccole dimensioni le quali, tuttavia, occupano complessivamente un numero significativo di lavoratori»*, evidenziando la possibilità di *«riconoscere rappresentanti ad ulteriori organizzazioni, tra quelle attualmente non rappresentate nel CNEL, che risultino in possesso di adeguanti requisiti di rappresentatività per dimensione associativa e rilevanza della categoria produttiva»* (doc. 11, I° grado).

A fronte di queste confortanti indicazioni da parte del Ministero del Lavoro, CIFA confidava nella propria inclusione nell’elenco ‘provvisorio’ dei componenti del CNEL che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si accingeva a predisporre.

4.3 In data 27 aprile 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso noto l’elenco dei componenti del CNEL, senza includere il rappresentante di CIFA e senza, per vero, nemmeno fornire la minima motivazione in ordine alla ritenuta (maggiore) rappresentatività delle organizzazioni selezionate rispetto a quelle escluse (doc. 2).

4.4 In data 24 maggio 2023, CIFA ha proposto ricorso in opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 4, co. 4 della legge n. 936 del 1986, chiedendo il riesame del provvedimento di nomina dei componenti del CNEL e, per l’effetto, l’assegnazione in suo favore di un seggio all’interno della categoria ‘imprese’ (doc. 12, I° grado).

Nel rinviare alla lettura del ricorso di CIFA, qui è sufficiente segnalare che la Confederazione ha illustrato gli indici della sua rappresentatività ai sensi dell’art. 4, co. 5,

della legge n. 936 del 1986, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle sue strutture organizzative, alla consistenza numerica della Confederazione (vuoi per il tramite delle Federazioni ad essa aderenti, vuoi per il tramite degli Enti bilaterali costituiti), nonché alla partecipazione della stessa alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. La Confederazione ha altresì sottolineato la già ricordata peculiarità della propria struttura organizzativa legata alla presenza di Enti bilaterali, ad ulteriore comprova della rappresentatività di CIFA e della conseguente legittima aspettativa di vedersi riconosciuto un seggio in seno al CNEL. Si noti che CIFA, in allegato al ricorso, ha persino prodotto gli atti costitutivi dei tre Enti di natura bilaterale costituiti dalla Confederazione, la cui costituzione e attività è stata peraltro approvata con appositi decreti del Ministero del Lavoro.

Nel contempo, CIFA ha appuntato l'attenzione sulla posizione di alcune altre organizzazioni, i cui rappresentanti erano stati inspiegabilmente inseriti nell'elenco provvisorio dei componenti del CNEL. In particolare, il ricorso di CIFA ha stigmatizzato la scelta di includere: (i) le due confederazioni, CONFAPI-Confederazione Italiana Piccola e Media Industria Privata e UNSIC-Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori, la cui rappresentatività, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo, risultava oggettivamente inferiore in base ai dati risultanti dalla nota del Ministero del Lavoro del 15 marzo 2023 (doc. 11, I° grado); (ii) altre due confederazioni, Confetra e Confrasperto, i cui rappresentanti erano stati inseriti nell'elenco provvisorio nonostante entrambe le confederazioni avessero 'numeri' inferiori a quelli di CIFA e fossero rappresentative del medesimo settore produttivo (*i.e.* settore dei trasporti), in violazione del principio del pluralismo valorizzato dal Ministero del Lavoro nella citata nota del 15 marzo 2023.

4.5 A fronte della presentazione del ricorso di CIFA, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero del Lavoro hanno trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il proprio contributo istruttorio.

Con nota prot. n. 17126 del 12 giugno 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è invero limitato a rappresentare di non avere «*osservazioni da formulare tenuto conto del fatto che le associazioni ricorrenti [tra cui CIFA] non sono annoverabili tra quelle maggiormente rappresentative per i profili di competenza di questo Ministero*», esprimendosi a favore della selezione

dei rappresentanti di *«tutte le associazioni afferenti al settore dei trasporti, della spedizione e della logistica già precedentemente rappresentate in seno al CNEL»* (doc. 4, I° grado).

Con nota prot. n. 20909 del 14 luglio 2023, invece, il Ministero del Lavoro ha formulato osservazioni in merito al ricorso di CIFA, esprimendo dubbi sulla possibilità di conteggiare, ai fini della rappresentatività di CIFA, le imprese aderenti agli Enti bilaterali costituiti da CIFA stessa: *«per quanto CIFA sottolinei...la peculiarità della propria struttura organizzativa, appare difficile qualificare un ente bilaterale o un fondo interprofessionale come una organizzazione sindacale (qual è, di norma, una “federazione”), e dunque sembra quantomeno dubbio che le imprese aderenti a tali enti (e i lavoratori da esse occupati) possano essere validamente considerate per definire la consistenza organizzativa della Confederazione»*. A questo proposito, la nota ministeriale *«osserva che, pur riconoscendo l'importanza a livello nazionale di CIFA, questa Direzione Generale non può che ribadire la vigenza di quanto espressamente previsto dal comma 5 dell'art. 4 della legge n. 936/1986»* ai fini della valutazione del grado di rappresentatività delle associazioni datoriali candidate (doc. 5, I° grado).

## **5. Il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023: la mancata inclusione del rappresentante di CIFA nel CNEL**

5.1 In data 18 settembre 2023 è stato pubblicato sulla G.U.R.I. (n. 218 del 18 settembre 2023) il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023 avente ad oggetto la *«Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»* (doc. 3, I° grado). Questo decreto ha confermato la composizione del CNEL prevista nell'elenco 'provvisorio' formato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 27 aprile 2023 e, dunque, senza l'inserimento del rappresentante di CIFA all'interno della categoria delle 'imprese'.

5.2 In data 3 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso a CIFA il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2023 con il quale, *«vista...la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 settembre 2023»*, è stato respinto il ricorso in opposizione proposto dalla Confederazione.

Questo provvedimento, dopo aver richiamato le osservazioni espresse dal Ministero del Lavoro nella nota del 13 luglio 2023, ha respinto il ricorso di CIFA ritenendo che le altre organizzazioni inserite nella categoria 'imprese' avrebbero *«evidenziato tutte consistenze numeriche indice di rappresentatività superiori, per uno o più indicatori, rispetto a quelle della ricorrente»*. Il che sarebbe emerso dai dati forniti dal Ministero del Lavoro anche con specifico

riferimento alla posizione di CONFAPI e UNSIC, atteso che CIFA avrebbe *«dati numerici»* di rappresentatività *«oggettivamente inferiori a quelli delle controinteressate»*, non potendosi conteggiare per CIFA le imprese aderenti agli Enti bilaterali. Sicché *«la nomina di CIFA potrebbe avvenire esclusivamente a discapito di un'altra organizzazione che ha un maggior indice di rappresentatività, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, rispetto a quello dell'organizzazione ricorrente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 936 del 1986»*.

Quanto al duplice inserimento di Confetra e Confrasperto a scapito di CIFA, invece, il d.P.R. 8 settembre 2023 nulla ha spiegato in merito a questa decisione, lasciando, peraltro, senza risposta le censure dedotte da CIFA in sede di ricorso amministrativo.

## **6. Il giudizio di primo grado dinanzi al TAR Lazio e la sentenza n. 19647/2024.**

6.1 E' in questa situazione di fatto che CIFA ha impugnato dinanzi al TAR Lazio il d.P.R. 8 settembre 2023 unitamente a tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e conseguenti.

In particolare, CIFA, oltre ai vizi di eccesso di potere, ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 99 Cost. e dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986, così come interpretato dalla giurisprudenza, lamentando il fatto che la mancata inclusione del suo rappresentante nel CNEL sia stata l'illegittima conseguenza del non aver conteggiato, ai fini della rappresentatività della Confederazione, le imprese ad essa aderenti per il tramite degli Enti bilaterali dalla stessa costituiti. Ove queste imprese fossero state considerate, invece, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avrebbe obiettivamente dovuto riconoscere che CIFA è maggiormente rappresentativa, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, rispetto a quattro specifiche confederazioni: CONFAPI (cfr., I° motivo di ricorso), UNSIC (cfr., II° motivo di ricorso), Confetra e Confrasperto (cfr., III° motivo di ricorso).

6.2 La Presidenza del Consiglio dei Ministri e le confederazioni controinteressate testé richiamate si sono costituite in giudizio. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sostenuto che gli Enti bilaterali di CIFA (e dunque le imprese ad essi aderenti) non avrebbero potuto *«essere valutati ai fini della verifica di rappresentatività dell'organizzazione sindacale»*, atteso che (i) gli Enti bilaterali godono di una *«soggettività distinta da quelle delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori che li promuovono»*; (ii) le imprese aderenti agli Enti bilaterali *«ben possono essere iscritte ad associazioni datoriali anche diverse da quelle che promuovono l'ente bilaterale ciò che ben potrebbe comportare una duplicazione dei dati numerici da cui è desunta la rappresentatività delle diverse associazioni di categoria»*.

6.3 Il giudizio di primo grado è andato avanti e, all'esito dell'udienza pubblica del 15 maggio 2024, il TAR Lazio ha ordinato l'integrazione del contraddittorio, mediante la notificazione del ricorso per pubblici proclami, nei confronti di tutte le confederazioni selezionate per la composizione della sezione 'imprese' in seno al CNEL e di ciascun rappresentante di queste.

CIFA ha adempiuto all'ordine di integrazione del contraddittorio, per effetto del quale si è costituita in giudizio unicamente Confprofessioni.

6.4 Alla nuova udienza del 6 novembre 2024, il TAR Lazio ha previsto la trattazione del ricorso di CIFA insieme a quello di altre nove confederazioni che, parimenti, avevano lamentato la mancata inclusione dei loro rappresentanti nel CNEL.

Il giorno immediatamente successivo alla celebrazione dell'udienza pubblica, precisamente in data 7 novembre 2024, il TAR Lazio ha pubblicato dieci sentenze che hanno respinto tutti i ricorsi (tranne un caso nel quale era stata dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse).

In particolare, il ricorso di CIFA è stato respinto dalla sentenza n. 19647 del 7 novembre 2024 nel seguente modo:

- ✓ il grado di rappresentativà di una confederazione viene valutato *«tenendo conto – in particolar modo, ma non solo – dei criteri indicati dall'art. 4, comma 5, della legge 936/1986»*, i quali rappresentano dei *«criteri preferenziali»* ma che non escludono l'esigenza di considerare anche altre caratteristiche dell'organizzazione sindacale stessa;
- ✓ la valutazione espressa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine alla 'rappresentatività' di un certa confederazione esprimerebbe comunque un *«atto di alta amministrazione»* e come tale soggetto al sindacato giurisdizionale *«entro i ristretti limiti entro cui atti a forte tasso di discrezionalità si prestino ad essere sindacati»*;
- ✓ *«è ben vero che CIFA ha una consistenza numerica di 224.976 aziende, una diffusione territoriale in 15 regioni e in 66 province di cui 9 coincidenti con le sedi regionali, ha sottoscritto 11 contratti collettivi nazionali del lavoro»*;
- ✓ *«nondimeno, l'illustrato ragguaglio numerico tiene conto delle aziende aderenti e delle attività contrattuali relative agli «accordi bilaterali» a cui partecipa CIFA: i quali, come evidenziato nel corso dell'istruttoria dal Ministero del Lavoro, non possono essere valutati ai fini della verifica di rappresentatività dell'organizzazione sindacale»*, atteso che (i) *«tali organismi sono destinatari di una soggettività distinta, rispetto a quella delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori*

*che li promuovono, come comprovato dalla disciplina introdotta dal citato D.Lgs. n. 276 del 2003» e che (ii) «inoltre, le aziende aderenti ad enti bilaterali ben possono essere iscritte ad associazioni datoriali anche diverse da quelle che promuovono l'ente bilaterale: circostanza suscettibile di introdurre una "duplicazione" dei dati numerici dalla quale è argomentabile l'indice di rappresentatività delle diverse associazioni di categoria»;*

- ✓ *«al netto dei dati riguardanti gli enti bilaterali ed i fondi interprofessionali, i dati di CIFA idonei a dimostrarne il grado di rappresentatività si dimostrano inferiori a quelli delle altre associazioni sindacali i cui rappresentanti sono stati inclusi nel CNEL» e, in particolare, inferiori anche rispetto Confapi e Unsic. Non una parola, invece, sul grado di rappresentatività di CIFA rispetto a Confetra e Confraspporto;*
- ✓ *Tutto questo fermo restando che «il ragguaglio strettamente numerico indicativo della rappresentatività non trovi applicazione secondo modalità rigidamente "aritmetiche" o "proporzionali", dovendo essere contemperato attraverso l'attuazione del menzionato principio del "pluralismo sindacale"».*

E' così che la sentenza n. 19647/2024 conclude per il rigetto del ricorso di CIFA atteso che *«la designazione dei rappresentati di altri soggetti operanti nell'associazionismo di categoria, non rileva elementi di irragionevolezza».*

\*

La sentenza impugnata è errata e merita di essere riformata per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

**I. Sull'erroneità della sentenza impugnata per aver escluso che la costituzione di Enti bilaterali da parte di CIFA possa essere considerata indice della sua rappresentatività ai sensi dell'art. 99 Cost. e dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986, ai fini della designazione del rappresentante all'interno della categoria 'imprese' del CNEL. Carezza di motivazione e omessa pronuncia rispetto alle censure dedotte da CIFA con il ricorso introduttivo in ordine alla rilevanza degli Enti bilaterali quale indice di rappresentatività dell'organizzazione sindacale.**

**I.1** La sentenza del TAR Lazio, così come del resto avevano fatto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero del Lavoro mediante i provvedimenti impugnati, ha escluso che il rappresentante di CIFA possa esser nominato tra i componenti del CNEL all'interno della categoria 'imprese' sostanzialmente perché gli Enti bilaterali (categoria che comprende anche i Fondi interprofessionali) costituiti da CIFA e, quindi, le imprese che

per il tramite di essi aderiscono alla Confederazione «non possono essere valutati ai fini della verifica di rappresentatività dell'organizzazione sindacale».

Tale impossibilità deriverebbe da due circostanze: (i) perché «tali organismi sono destinatari di una soggettività distinta, rispetto a quella delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori che li promuovono, come comprovato dalla disciplina introdotta dal citato D.Lgs. n. 276 del 2003»; perché (ii) «le aziende aderenti ad enti bilaterali ben possono essere iscritte ad associazioni datoriali anche diverse da quelle che promuovono l'ente bilaterale: circostanza suscettibile di introdurre una "duplicazione" dei dati numerici dalla quale è argomentabile l'indice di rappresentatività delle diverse associazioni di categoria».

La conseguenza che ne trae la sentenza impugnata è che, non potendosi considerare gli Enti bilaterali e le relative imprese, CIFA sarebbe meno rappresentativa, sia dal punto di vista qualitativo sia dal punto di vista quantitativo, rispetto alle organizzazioni sindacali controinteressate e, in particolare, rispetto a Confapi e Unsic.

**I.2** La sentenza è errata perché, in linea con i principi espressi dall'art. 99 Cost. e dall'art. 4 della legge n. 936 del 1986, gli Enti bilaterali costituiti da CIFA devono essere considerati quali indice di rappresentatività della Confederazione, così come le imprese associate ai predetti Enti bilaterali devono logicamente essere incluse nel conteggio delle imprese che contribuiscono alla consistenza associativa di CIFA.

Va anzitutto ricordato che, ai sensi dell'art. 99 Cost., 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».

A sua volta l'art. 4, co. 3, legge n. 936 del 1986 stabilisce che la Presidenza del Consiglio definisce «l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». Il successivo co. 5 della medesima norma riporta dei criteri dai quali trarre il «grado di rappresentatività» e suggerisce di guardare «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».

La giurisprudenza, tuttavia, è ormai pacifica – e sul punto è allineata anche la sentenza impugnata – nel ritenere che l'elenco dell'art. 4 co. 5 cit. non esaurisce gli indici di rappresentatività dell'organizzazione sindacale: «il dato normativo non esclude che si possano valorizzare anche altri elementi se "necessari" a manifestare il particolare "grado di rappresentatività" dell'associazione sindacale» (cfr., Consiglio di Stato, sez.

IV, 3.5.2021, n. 3479). Del resto, ciò è necessario anche perché il mercato del lavoro è in continua evoluzione e con esso anche la rilevanza delle organizzazioni sindacali muta di pari passo, essendo queste ultime chiamate a svolgere funzioni sempre nuove nell'interesse delle parti sociali rappresentate.

Pertanto, il quadro normativo, così come interpretato dalla giurisprudenza, consente di affermare un primo punto e che, per vero, non sembra messo in discussione neppure dalla sentenza impugnata: non vi è alcun divieto normativo a considerare gli Enti bilaterali costituiti da un'organizzazione sindacale tra gli indici di rappresentatività dell'organizzazione sindacale stessa.

**I.3** Ma vi è di più. Non si tratta qui di sindacare la discrezionalità dell'atto amministrativo (come lascerebbe intendere la sentenza impugnata laddove richiama la giurisprudenza riferita agli 'atti di alta amministrazione'), ma si tratta di prendere atto dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento che i provvedimenti impugnati hanno finito per violare.

Non soltanto l'art. 4 della legge n. 936 del 1986 non contiene alcun divieto, ma è la stessa evoluzione della normativa giuslavoristica che rende oggi indispensabile valutare gli Enti bilaterali quali indice di rappresentatività dell'organizzazione sindacale. Questo è un punto che la sentenza impugnata non ha colto, benché ampiamente illustrato nel ricorso di CIFA.

Gli Enti bilaterali, invero, rappresentano un elemento qualitativo importantissimo per verificare la rappresentatività di un'organizzazione sindacale almeno per due convergenti ragioni.

La prima ragione deriva dalla crescente importanza che il legislatore ha riconosciuto negli ultimi trent'anni agli Enti bilaterali.

A partire dal 1993 (cfr., l'art. 9 del d.l. n. 148 del 1993) e negli anni a seguire (cfr., art. 118 della legge n. 388 del 2000) fino ad arrivare alla riforma in materia di «*occupazione e mercato del lavoro*» (cfr. d.lgs. n. 276 del 2003, c.d. Riforma Biagi), gli Enti bilaterali sono stati individuati dalla legge come realtà organizzative la cui attività va oltre la contrattazione collettiva, spingendosi in altri ambiti del panorama sindacale come, ad esempio, la prestazione di servizi nell'ambito del *welfare*, del sostegno al reddito, della salute e della formazione dei dipendenti e della loro sicurezza. Tale funzione è valorizzata nella stessa Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276 del 2003 che descrive gli Enti



bilaterali come sedi negoziali «*privilegiate*» per coniugare le esigenze di giustizia sociale con gli imperativi di competitività delle imprese: «*il fenomeno del bilateralismo nelle relazioni industriali costituisce una delle caratteristiche più interessanti del sistema italiano, e i cui aspetti innovativi vanno adeguatamente colti e valorizzati ... Il Governo, attraverso le misure contenute nel presente provvedimento, si propone di incentivare lo sviluppo di altre competenze e funzioni, affinché tali enti bilaterali possano definire la sperimentazione di nuove tecniche regolatorie, diverse non solo dalla legge ma anche rispetto alla stessa contrattazione collettiva*».

In questo scenario evolutivo, quindi, la presenza di Enti bilaterali nella struttura di una confederazione datoriale costituisce un indice di rappresentatività persino maggiore rispetto al coinvolgimento della medesima organizzazione nella stipulazione di contratti collettivi o alla partecipazione ad organismi di composizione delle controversie individuali di lavoro.

La seconda ragione deriva dalla stessa definizione di ‘Ente bilaterale’ fornita dal legislatore all’art. 2, co. 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 276 del 2003. Questa norma chiarisce che gli enti bilaterali sono «*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro **comparativamente più rappresentative***» (neretto e sottolineato nostro). Ciò significa che, per poter costituire un Ente bilaterale, bisogna già essere una delle organizzazioni «*comparativamente più rappresentative*» a livello nazionale e CIFA, avendo costituito più enti bilaterali (uno dei quali – Fonarcom – è il primo più partecipato a livello nazionale per consistenza numerica delle aziende aderenti), lo è senz’altro. Per il legislatore, insomma, la rappresentatività di un’organizzazione sindacale va di pari passo con il riconoscimento della possibilità di costituire Enti bilaterali.

La normativa di riferimento per la valutazione degli indici di rappresentatività per la nomina di un rappresentante nel CNEL, del resto, richiama il concetto di «*maggior rappresentatività*». La normativa per la costituzione di Enti bilaterali, a sua volta, presuppone che l’organizzazione sindacale rientri tra quelle «*comparativamente più rappresentativa*» a livello nazionale.

In altre parole, il fatto che un’organizzazione sindacale abbia costituito Enti bilaterali è indice della sua rappresentatività proprio perché, per costituire tale tipologia di enti, è necessario essere preventivamente riconosciuti come associazioni «*comparativamente più rappresentative*». Pertanto, non c’è dubbio che l’associazione qualificata comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale sarà anche (e ancor prima) «*maggiormente*

*rappresentativa»* di altre che non hanno costituito enti bilaterali (perché in comparazione con altre associazioni non sono risultate più rappresentative) o che li hanno costituiti, ma con una minor rilevanza qualitativa e una minor consistenza numerica.

Tutto ciò comprova che gli Enti bilaterali devono essere considerati quali indici di rappresentatività non soltanto dal punto di vista quantitativo, in ragione del numero di imprese associate, ma anche e soprattutto dal punto di vista qualitativo, in ragione della loro importanza per l'attuale sistema delle relazioni sindacali.

I.4 A ben vedere, le Amministrazioni resistenti e la stessa sentenza impugnata non sembrano dubitare della rilevanza degli Enti bilaterali nell'attuale mercato del lavoro. Tuttavia, vi sarebbero due circostanze che impedirebbero di considerare gli Enti bilaterali per valutare la rappresentatività di CIFA: (i) perché gli Enti bilaterali hanno *«soggettività distinta, rispetto a quella delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori che li promuovono»*; (ii) perché ci potrebbe essere un problema di duplicazione dei dati numerici, dato che *«le aziende aderenti ad enti bilaterali ben possono essere iscritte ad associazioni datoriali anche diverse da quelle che promuovono l'ente bilaterale»*.

Nessuna di queste due obiezioni può esser condivisa. Anzi la loro erroneità era stata evidenziata già negli scritti difensivi di CIFA del primo grado di giudizio. Tuttavia, la sentenza impugnata ha respinto il ricorso senza minimamente considerare queste argomentazioni.

Partiamo dalla prima obiezione. Il fatto che gli Enti bilaterali abbiano una *«soggettività distinta da quella delle associazioni dei datori di lavoro o dei lavoratori che li promuovono»*, è un'obiezione del tutto inconferente, come è agevole dimostrare.

La *«consistenza numerica»* di una confederazione è sempre stata determinata conteggiando il numero delle imprese aderenti alle federazioni associate alla confederazione stessa.

Ebbene, le federazioni, al pari degli Enti bilaterali, hanno una soggettività autonoma e distinta da quella della confederazione a cui decidono di associarsi.

L'autonomia e la distinta soggettività giuridica delle singole federazioni aderenti, però, non ha mai impedito di conteggiare le imprese associate alle singole federazioni, al fine di valutare la *«consistenza numerica»* della confederazione, così calcolato e dichiarato di volta in volta da ciascuna confederazione stessa.

Non si comprende per quale ragione, dunque, la *«soggettività distinta»* degli Enti bilaterali

rispetto alla confederazione che li ha costituiti e promossi dovrebbe rappresentare un ostacolo per valutare la 'consistenza numerica' e la rappresentatività della confederazione stessa, mentre la *«soggettività distinta»* delle federazioni non porrebbe alcun problema. Delle due l'una: la *«soggettività distinta»* è di ostacolo sia per le federazioni sia per gli enti bilaterali, oppure non impedisce il conteggio in nessuno dei due casi. Né i provvedimenti impugnati, né la sentenza impugnata spiegano questa paradossale conclusione. Al contrario, è del tutto ragionevole ritenere che, al pari delle Federazioni, l'autonomia giuridica degli Enti bilaterali rappresenti un elemento di valorizzazione della loro rilevanza in ordine alla rappresentatività della confederazione che li ha costituiti.

Veniamo alla seconda obiezione. La sentenza di primo grado, così come i provvedimenti impugnati, evidenziano un rischio di 'duplicazione' del conteggio delle imprese aderenti a CIFA per il tramite degli Enti bilaterali. Il ragionamento proposto, se ben si è compreso, è il seguente: (i) un'impresa decide di aderire ad un Ente bilaterale e, per effetto di tale iscrizione, aderisce all'organizzazione sindacale che ha costituito il predetto ente; (ii) in virtù della libertà associativa vigente nel nostro ordinamento, però, la medesima impresa potrebbe decidere di aderire, contestualmente, anche ad una distinta organizzazione sindacale; (iii) seguendo questo ragionamento, dunque, il rischio sarebbe quello di contare la presenza della predetta impresa sia per la consistenza numerica dell'organizzazione sindacale che ha costituito l'Ente bilaterale sia per quella dell'altra organizzazione.

Tale ragionamento non è condivisibile perché se così fosse, allora, il rischio della *«duplicazione dei dati numerici»* sussisterebbe anche nell'ipotesi di 'doppia partecipazione' a distinte organizzazioni sindacali senza il tramite dell'iscrizione ad un Ente bilaterale. Ciò perché non esistono disposizioni di legge che impongono un vincolo associativo di esclusività e, dunque, ciascun soggetto giuridico è libero di associarsi o non associarsi a quante organizzazioni sindacali ritiene opportuno per tutelare i propri interessi (art. 39 Cost.; art. 15 Statuto dei lavoratori).

Ancora una volta il rischio prospettato dalla sentenza impugnata, se ritenuto sussistente con riferimento agli Enti bilaterali, dovrebbe ritenersi prospettabile rispetto all'intero meccanismo di calcolo della rappresentatività delle organizzazioni sindacali proprio perché, in astratto, ciascuna impresa potrebbe associarsi a due o più organizzazioni sindacali, anche senza il tramite dell'Ente bilaterale. E' evidente che una tale conclusione

non può trovare alcun tipo di applicazione pratica.

A ciò si aggiunga che CIFA, nella propria candidatura presentata alla Presidenza, ha indicato partitamente e in maniera distinta, da un lato, le imprese associate mediante le Federazioni aderenti, dall'altro lato, le aziende associate mediante la partecipazione agli Enti bilaterali.

Non vi sono, dunque, rischi di sovrapposizioni, né duplicazioni nell'indicazione dei dati numerici delle aziende associate a CIFA il cui totale, come detto, raggiunge il numero di 224.976 aziende. Ed è appena il caso di ricordare che i dati che CIFA ha fornito al Ministero del Lavoro e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine alla propria consistenza associativa, al pari di quanto avviene per tutte le organizzazioni candidate, sono stati dichiarati mediante autocertificazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, con assunzione della responsabilità in ordine alla veridicità di quanto attestato.

A ciò si aggiunga che, in ogni caso, i dati dichiarati da CIFA sulla propria consistenza numerica e sul numero di aziende aderenti, da un lato, alle singole Federazioni e, dall'altro lato, agli Enti bilaterali dalla stessa costituiti, sono tutti tracciati e tracciabili tramite il monitoraggio da parte dell'INPS. Dunque, in concreto, non sussiste nessun rischio di duplicazione dei dati così come ipotizzato dalla sentenza di primo grado e nei provvedimenti impugnati.

I.5 In definitiva, accertato che gli Enti bilaterali devono essere considerati ai fini della rappresentatività delle associazioni di categoria nell'ambito del procedimento di nomina dei componenti del CNEL, la sentenza impugnata merita di essere riformata. Conseguentemente i provvedimenti impugnati in primo grado si rivelano manifestamente illegittimi perché, come del resto riconosciuto dalla stessa sentenza del TAR Lazio, CIFA risulta più rappresentativa rispetto alle confederazioni controinteressate (*i.e.* CONFAPI, UNSIC, Confetra e Conftrasporto), certamente dal punto di vista quantitativo della consistenza numerica, ma anche dal punto di vista qualitativo. Il che ci porta ai successivi motivi di appello.

\*

**II. Sull'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso che CIFA abbia una rappresentatività maggiore a quella di CONFAPI. Omessa pronuncia.**

La sentenza impugnata merita di essere riformata laddove, dopo aver escluso la possibilità di considerare gli Enti bilaterali ai fini della rappresentatività di CIFA, ha

affermato che CONFAPI avrebbe una rappresentatività maggiore rispetto a quella dell'odierna appellante.

I dati risultanti dall'istruttoria condotta dalle Amministrazioni resistenti dimostrano che, conteggiando le imprese aderenti a CIFA per il tramite degli Enti bilaterali, è proprio CIFA ad avere indici di rappresentatività, qualitativa e quantitativa, superiori a quelli di Confapi ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, co. 5 della legge n. 936 del 1986. In particolare, dai dati forniti dal Ministero del Lavoro (**doc. 11 fasc. I grado**), risulta che CIFA:

- ha una consistenza numerica di **224.976 aziende** iscritte e, dunque, ben **108.474 aziende in più** di CONFAPI;
- conta **15 sedi regionali** e **66 sedi provinciali** e, dunque, **21 sedi in più di CONFAPI**, di cui peraltro solo 9 coincidenti con le sedi regionali e, dunque, con 3 coincidenze in meno rispetto a CONFAPI (che, invece, conta 17 sedi regionali, 45 provinciali di cui 12 coincidenti con le regionali);
- ha sottoscritto **11 contratti collettivi** nazionali del lavoro, ossia lo stesso identico numero di contratti sottoscritti da CONFAPI. Per giunta, tra i contratti di CIFA vanno annoverati l'accordo interconfederale sullo *smart working* e il contratto disciplinante l'attività dei lavoratori degli studi professionali.

Ad ogni modo, CIFA è maggiormente rappresentativa di CONFAPI anche da un punto di vista qualitativo per effetto dell'operatività di tre importantissimi Enti bilaterali, tra cui FonARCom, che rappresenta il **primo fondo interprofessionale per la formazione continua in Italia per numero di aziende aderenti** (149.668 aziende al 31 dicembre 2021), con un elevatissimo numero lavoratori occupati (1.153.493 occupati al 31 dicembre 2021 – **doc. 6 fasc. I° grado**).

Se la presenza di Enti bilaterali nella struttura organizzativa di CIFA fosse stata compiutamente valutata e l'Amministrazione avesse opportunamente analizzato i dati numerici della Confederazione, l'odierna appellante e non certo CONFAPI avrebbe ottenuto un seggio nella categoria 'imprese' del CNEL.

Anche sotto questo profilo la sentenza merita di essere riformata.

\*

**III. Sull'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso che CIFA abbia una rappresentatività maggiore a quella di UNSIC. Omessa pronuncia.**

La sentenza impugnata è errata anche per aver affermato che Unsic avrebbe una

rappresentatività maggiore rispetto a quella dell'odierna appellante.

Infatti, considerando gli Enti bilaterali, CIFA è maggiormente rappresentativa anche rispetto ad UNSIC e, pertanto, i provvedimenti impugnati sono altresì illegittimi nella parte in cui hanno assegnato un seggio all'interno della categoria 'imprese' del CNEL alla controinteressata e non anche all'odierna appellante.

CIFA ha chiaramente dimostrato di avere una consistenza numerica oggettivamente maggiore a quella di UNSIC: 224.976 aziende aderenti a CIFA rispetto alle 203.403 aziende aderenti a UNSIC; sicché CIFA associa ben **21.576 aziende in più** di UNSIC.

Si noti che questi dati sono evincibili dalla tabella allegata alla nota del Ministero del Lavoro del 15 marzo 2024 (**doc. 11 fasc. I° grado**), nonché dichiarati dalla stessa Presidenza nel provvedimento impugnato (**doc. 1 fasc. I° grado**).

A ciò si aggiunga che anche gli Enti bilaterali promossi da CIFA sono significativamente più partecipati rispetto a quelli di UNSIC. Ancora una volta si ricorda che: (i) FonARCom, ente bilaterale per la formazione istituito da CIFA, conta quasi 150.000 aziende; (ii) FondoLavoro, ente bilaterale istituito da UNSIC, conta poco più di 15.000 aziende.

E non è tutto. Come risulta dai dati pubblicati sul sito istituzionale di UNSIC e come ammesso dalla stessa controinteressata nel corso del primo grado di giudizio, quest'ultima è un'associazione sindacale che opera prevalentemente nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio. Essa, dal punto di vista organizzativo, si caratterizza per un numero elevatissimo di CAF – Centri di Assistenza Fiscale (*i.e.*: 2.100 sedi dichiarate sul territorio) e Patronati (*i.e.*: 553 sedi in Italia e all'estero), rappresentando per lo più la categoria dei pensionati, dei lavoratori autonomi e agricoli così come emerge dalla documentazione presentata in sede procedimentale e depositata nel presente giudizio.

Il ruolo dei CAF non è certamente paragonabile a quello svolto dagli Enti bilaterali. Se i primi si muovono essenzialmente nell'ambito dell'assistenza fiscale e tributaria a favore dei lavoratori, i secondi sono soggetti giuridici che svolgono un ruolo attivo in tutto il panorama sindacale garantendo la prestazione di servizi nell'ambito del *welfare*, del sostegno al reddito, della salute e della formazione dei dipendenti e della loro sicurezza nonché l'attività di certificazione dei contratti di lavoro.

Tali aspetti, pertanto, avrebbero dovuto essere considerati dalla Presidenza per valutare, se del caso, l'inserimento di UNSIC nella diversa categoria dei 'lavoratori

autonomi', alla quale, peraltro, UNSIC stessa aveva presentato la propria candidatura.

Quel che è certo è che la controinteressata non avrebbe dovuto essere inserita nell'ambito della categoria 'imprese', essendo soggetti che notoriamente non si avvalgono proprio di quelle strutture (CAF, Patronati) a cui gli enti costituiti da UNSIC tendono per vocazione.

Neppure va dimenticato che, per la categoria 'imprese', la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva già individuato organizzazioni datoriali rappresentative dei settori dell'artigianato, dell'industria e dell'agricoltura, inserendo rispettivamente Confartigianato-CNA-Casartigiani (a cui è stato assegnato un seggio), Confindustria (a cui sono stati assegnati cinque seggi) e Confagricoltura (a cui è stato assegnato un seggio). In questo modo l'inserimento del rappresentante di UNSIC al posto del rappresentante di CIFA ha finito anche per violare il principio del pluralismo della rappresentanza all'interno del CNEL, così come affermato nella nota del Ministero del Lavoro prot. n. 3424 del 15 marzo 2023 e dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio – Roma, sez. I, 5735/2021; Cons. Stato n. 537/2019) e dalla stessa sentenza impugnata.

Se, infatti, la giurisprudenza riconosce il necessario temperamento tra pluralismo e rappresentatività, appare illogica l'attribuzione a UNSIC di un rappresentante, nonostante abbia numeri oggettivamente inferiori a CIFA e, da un punto di vista di specialità settoriale, le imprese aderenti ad UNSIC possono trovare già un rappresentante in Confederazioni maggiori quali Confartigianato e Confagricoltura.

Anche sotto questo profilo la sentenza di primo grado merita di essere riformata, con il conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati anche nella parte in cui hanno previsto l'inserimento nell'ambito della categoria 'imprese' dell'esponente di UNSIC, anziché di quello di CIFA, associazione sindacale di rappresentanza datoriale senz'altro maggiormente rappresentativa.

\*

**IV. Sull'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso che CIFA abbia una rappresentatività maggiore a quella di Confetra e Confrasperto. Omessa pronuncia.**

La sentenza impugnata è infine errata e affetta dal vizio di omessa pronuncia per non aver riconosciuto che CIFA è maggiormente rappresentativa rispetto a Confetra e Confrasperto.

Queste due confederazioni hanno indici di rappresentatività inferiori rispetto a quelli dell'odierna appellante e nonostante ciò hanno ottenuto, però, ciascuna un seggio all'interno della categoria imprese del CNEL, pur rappresentando la medesima categoria produttiva.

Tutto ciò nonostante il Ministero del Lavoro avesse evidenziato, in sede procedimentale, l'opportunità di valorizzare il principio del pluralismo, sottolineando l'esigenza di valutare le candidature delle organizzazioni che pur associando imprese di piccole e medie dimensioni, *«occupano complessivamente un numero significativo di lavoratori»* (doc. 11). Come si è già avuto modo di dimostrare, non c'è dubbio che CIFA rientra nel novero di queste organizzazioni, essendo una confederazione datoriale rappresentativa delle PMI che conta 224.976 aziende, con un numero di occupati pari a 1.717.748 lavoratori (oltre a 48.325 lavoratori autonomi).

In contraddizione con le indicazioni fornite dal predetto Ministero, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha nominato, senza alcuna motivazione, i rappresentanti di due organizzazioni datoriali rappresentative del medesimo settore produttivo dei trasporti, senza assegnare alcun seggio a CIFA. Neppure di questo aspetto si è avveduta la sentenza di primo grado.

I provvedimenti impugnati sono dunque illegittimi non solo per violazione del principio del pluralismo e per eccesso di potere nella figura sintomatica del difetto di motivazione e di istruttoria, ma anche per violazione dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986. A tal ultimo proposito, infatti, dal confronto tra i dati numerici riferiti a CIFA e quelli riferiti alle controinteressate emerge che CIFA è, quantitativamente e qualitativamente, maggiormente rappresentativa sia di Confetra sia di Conftrasporto. In particolare:

(i) Confetra conta 60.000 aziende aderenti contro 224.976 aziende di CIFA, ossia ben **164.976 aziende in meno di CIFA**. Confetra rappresenta circa 500.000 occupati contro 1.717.748 di CIFA, ossia **1.217.748 occupati in meno di CIFA**. Confetra risulta aver sottoscritto solo 7 contratti collettivi nazionali di lavoro contro 11 contratti/accordi collettivi sottoscritti da CIFA, ossia **4 contratti in meno di CIFA**.

(ii) Conftrasporto conta 15.522 aziende aderenti contro 224.976 aziende di CIFA, ossia ben **209.454 in meno di CIFA**. Conftrasporto rappresenta circa 274.121 occupati contro 1.717.748 di CIFA, ossia **1.443.627 occupati in meno di CIFA**. Conftrasporto risulta aver sottoscritto un solo contratto collettivo nazionale del lavoro contro gli undici



contratti di CIFA. A ciò si aggiunga che Confrtrasporto aderisce a Confcommercio e, per tale ragione, la controinteressata gode già di una rappresentanza all'interno del CNEL, atteso che vi sono già, per l'appunto, due rappresentanti di Confcommercio nella categoria 'imprese'.

E' dunque oggettiva la minor rappresentatività di entrambe le controinteressate rispetto a CIFA.

Alla luce di quanto precede è evidente l'illegittimità dell'assegnazione di due seggi a due confederazioni che rappresentano il medesimo settore produttivo (*i.e.* Confetra e Confrtrasporto) e che, oltretutto, hanno dati numerici di rappresentatività significativamente inferiori a quelli dell'odierna ricorrente. Nel caso di specie, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto fare corretta applicazione del principio del pluralismo nonché del criterio della consistenza associativa ed escludere la confederazione che, tra Confetra e Confrtrasporto, risultasse meno rappresentativa della categoria di riferimento. In questo modo, CIFA avrebbe avuto la possibilità di vedersi riconosciuto un seggio all'interno della categoria imprese del CNEL, consentendo così alla categoria delle piccole e medie imprese di avere una effettiva rappresentanza.

\*\*\*

**Istanza di autorizzazione alla notificazione dell'atto di appello per pubblici proclami ai sensi dell'art. 41, co. 4, c.p.a..**

premessato che

- il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato notificato, oltre che alle Amministrazioni resistenti, anche a Confapi, Unsic, Confetra e Confrtrasporto nonché ai loro rappresentanti nominati per la composizione della sezione "imprese" in seno al CNEL;
- il TAR Lazio, con Ordinanza del 17 maggio 2024, n. 9856 ha ordinato a CIFA l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre Federazioni e dei loro rappresentanti nominati quali componenti del CNEL per la sezione 'imprese' mediante notificazione del ricorso per pubblici proclami, stante l'elevato numero dei soggetti controinteressati e la difficoltà per parte ricorrente di procedere con una notifica individuale nei confronti di ciascuna Federazione e di ciascun rappresentante;
- CIFA ha adempiuto all'ordine del TAR Lazio, così come risulta agli atti del fascicolo di primo grado;

- a seguito della notifica del ricorso per pubblici proclami si è costituita nel giudizio di primo grado anche Confrprofessioni;

considerato che

- il presente atto di appello è stato notificato, oltre che alle Amministrazioni resistenti (*i.e.* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Presidenza della Repubblica) anche a Confapi, Unsic, Confetra, Confrtrasporto e Confrprofessioni in qualità di controinteressati costituiti nel primo grado di giudizio;

si chiede che

codesto Ecc.mo Consiglio di Stato voglia autorizzare i sottoscritti difensori, ai sensi e per gli effetti dell'art. 41, co. 4 c.p.a., a procedere con la notificazione del presente atto di appello mediante pubblici proclami, prescrivendone le modalità di esecuzione.

\* \* \*

**P.Q.M.**

si chiede l'accoglimento del presente appello e, per l'effetto, la riforma della sentenza del TAR Lazio, sez. I, n. 19647/2024, pubblicata in data 7 novembre 2024 e notificata in data 8 novembre 2024, resa all'esito del giudizio *sub* n. R.G. 15653/2023.

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6 *bis*, del DPR n. 115/2002, si dichiara che verrà pagato un contributo unificato di euro 2.700,00, come da ricevuta che si depositerà unitamente al ricorso stesso.

Roma, 9 dicembre 2024

prof. avv. Fabio Cintioli

avv. David Astorre

Firmato digitalmente da: Fabio Cintioli  
Data: 09/12/2024 15:22:37