

Tar Lazio – Sezione prima – sentenza n. 4900 del 6 aprile 2011
Presidente Giovannini – Estensore Stanizzi
Ricorrente CISAL – Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11997 del 2010, proposto da:

CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI AUTONOMI LAVORATORI – C.I.S.A.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Federico Tedeschini e dall'Avv. Piero Lorusso, , con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Federico Tedeschini sito in Roma, Largo Messico n. 7;

contro

- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI ed il MINISTERO DEL LAVORO, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

- la PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA;

nei confronti di

- CUB - Confederazione Unitaria di Base, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Enrico Luberto, con domicilio eletto presso Enrico Luberto in Roma, Viale delle Milizie, 9;

- USAE - Unione Sindacati Autonomi Europei, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Mazza, con domicilio eletto presso Roberto Mazza in Roma, via Clitunno, 51;

- CONFEDIR – MIT - Confederazione Dirigenti Pubblici e Manager del Terziario, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso Domenico Tomassetti in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

- CIU - Confederazione Italiana di Unione delle Professioni Intellettuali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Albino Angelillo, con domicilio eletto presso Albino Angelillo in Roma, Piazza A. Capponi, 9;

- CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro;

e con l'intervento di

ad opponendum:

- SINDACATI LAVORATORI CONFEDERAZIONE ITALIANA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Fabrizio Proietti, Fabio Raponi, Luigi Cerchione, con domicilio eletto presso Fabrizio Proietti in Roma, piazza Orazio Marucchi, 5;

per l'annullamento

- del decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 2010, registrato alla Corte dei Conti il 20 settembre 2010, nella parte in cui ha rigettato il ricorso proposto dalla CISAL ex art. 4 comma 4 della L. 30 dicembre 1986 n. 939 in relazione al rinnovo del CNEL per il quinquennio 2010-2015;

- delle determinazioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla designazione dei componenti in seno al CNEL ai sensi della L. 936/86 per il quinquennio 2010 - 2015, comunicata con nota prot. DICA 0004755-2.3.8.4. del 12-03-2010 a firma del Sottosegretario di Stato Dott. G. Letta, pervenuta alla CISAL il 25.03.2010, nella parte in cui vengono esclusi i rappresentanti designati dalla Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori - C.I.S.A.L. per i settori "Pubblica Amministrazione" e "Dirigenti pubblici privati e quadri intermedi", assegnando rispettivamente per il primo settore 1 posto alla USAE, 1 posto alla CUB e 3 posti alla CGIL mentre per il secondo settore 1 posto alla CONFEDIR-MIT e 1 posto alla CIU;

- delle determinazioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla designazione dei componenti in seno al CNEL ai sensi della L. 936/86 per il quinquennio 2010 - 2015 comunicata con nota di rettifica prot. DICA n. 5533/2.3.8.4 del 22.03.2010;

- di ogni altro atto della procedura presupposto, connesso o consequenziale da cui derivino ed a cui si propaghino i vizi di legittimità censurati con il presente gravame;

PER OTTENERE

- il riconoscimento del diritto della C.I.S.A.L. di assegnazione del posto in qualità di membro in seno al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in rappresentanza dei lavoratori dipendenti settore Pubblica Amministrazione e settore Dirigenti pubblici privati per il quinquennio per il quinquennio 2010-2015;

- il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi da quantificarsi in corso di giudizio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero del Lavoro, di CUB - Confederazione Unitaria di Base, di USAE - Unione Sindacati Autonomi Europei, di CONFEDIR - MIT Confederazione Dirigenti Pubblici e Manager del Terziario e di CIU - Confederazione Italiana di Unione delle Professioni Intellettuali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 aprile 2011 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

Espono in fatto l'odierna ricorrente di essere un'associazione non riconosciuta di carattere sindacale che riunisce organizzazioni sindacali autonome di lavoratori e pensionati, nonché associazioni di cittadini e loro iscritti e, nel dettaglio illustrata la propria struttura - evidenziando di essere tra le organizzazioni sindacali più rappresentative, precisa di aver designato propri rappresentanti quali

componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per il quinquennio 2010-2015, a seguito dell'avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 150 del 21 ottobre 2009, inerente il rinnovo dei componenti del CNEL ai sensi dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986.

Con nota del 12 marzo 2010 a firma del Sottosegretario di Stato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nel settore pubblico e privato, tra i quali non figuravano i nominativi designati dalla CISAL.

Con successiva nota del 22 marzo 2010 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proceduto alla rettifica di detto provvedimento recante un errore materiale nell'indicazione dei soggetti designati dalla CUB e dalla CONFEDIR-MIT, sostituendo i nominativi dei rispettivi rappresentanti.

La ricorrente ha presentato, avverso tale mancata designazione dei propri rappresentanti, ricorso ai sensi dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986, il quale è stato rigettato con D.P.R. del 28 luglio 2010.

Ritenendo viziata l'intera procedura ed i provvedimenti impugnati, deduce parte ricorrente, a sostegno della proposta azione, i seguenti motivi di censura:

1) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Tempestività del ricorso proposto dalla CISAL.

Afferma parte ricorrente la tempestività del ricorso al Presidente della Repubblica, depositato in data 23 aprile 2010, sull'assunto che il termine di presentazione debba essere computato dalla data di correzione dell'errore materiale contenuto nel provvedimento del 12 marzo 2010, che deve essere considerato provvedimento finale del procedimento, costituendo l'indicazione del nominativo dei soggetti designati un elemento essenziale dell'atto.

2) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Invalidità dell'impugnato provvedimento per violazione di legge ed eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti. Omessa declaratoria di inammissibilità della domanda ex art. 4, comma 2, della legge n. 936 del 1986 presentata da CONFEDIR-MIT.

Denuncia parte ricorrente l'irregolarità nonché la tardività della designazione del proprio rappresentante effettuata dalla CONFEDIR-MIT, nel dettaglio illustrando le modalità con cui la stessa è stata operata, che dovrebbe comportarne l'esclusione dal CNEL, deducendo altresì l'illegittimità della rettifica effettuata con il provvedimento del 22 marzo 2010, non potendo ritenersi che venga in rilievo un'ipotesi di errore materiale.

3) Violazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento ed erronea valutazione dei fatti in relazione al criterio di rappresentatività in capo alla CISAL nei settori 'Pubblica Amministrazione' e 'Dirigenti pubblici e privati e quadri intermedi'.

Nel richiamare parte ricorrente la normativa dettata dalla legge n. 936 del 1986, si sofferma sui criteri sulla cui base evincere il grado di maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali, affermando l'illegittimità della propria esclusione dal CNEL in quanto contrastante con la documentazione prodotta, dalla quale emergerebbe la sussistenza dei requisiti di legge per poter ottenere un proprio rappresentante in seno al CNEL, nel dettaglio illustrando gli elementi di rilievo.

Contesta, inoltre, parte ricorrente, il riconoscimento del maggior grado di rappresentatività della CUB e dell'USAE per il settore della 'Pubblica Amministrazione' e di CONFEDIR-MIT e CIU per il settore 'Dirigenti pubblici e privati e quadri intermedi', in quanto non giustificata né con riferimento al profilo della proporzionalità numerica né in relazione agli altri criteri di rappresentatività, trattandosi di confederazioni con inferiore articolazione territoriale e minore consistenza associativa, nonché con minore rappresentatività intercategoriale.

Si sofferma, quindi, parte ricorrente nella diffusa illustrazione degli elementi di rilievo che caratterizzano, ai fini che interessano, tali confederazioni, ponendoli a raffronto sinottico con la propria configurazione, avuto particolare riguardo alla ampiezza e diffusione delle strutture organizzative, alla stipulazione dei contratti di lavoro, alla consistenza numerica.

4) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Maggiore rappresentatività nel settore 'Pubblica Amministrazione'.

Nell'affermare parte ricorrente di rientrare tra le confederazioni maggiormente rappresentative di tale settore, contesta la correttezza dei dati trasmessi dall'ARAN, nel dettaglio illustrando gli elementi di rilievo a sostegno dei propri assunti.

5) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Maggiore rappresentatività nel settore 'Dirigenti pubblici e privati e quadri intermedi'.

Illustra parte ricorrente gli elementi da cui evincere la sua maggiore rappresentatività nello specifico settore, anche in comparazione con la CIU.

6) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Violazione del principio del pluralismo e del criterio distributivo. Eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento.

Afferma parte ricorrente come, in presenza di più seggi disponibili, la concreta attuazione del principio pluralistico avrebbe dovuto determinare la ripartizione dei seggi in modo da assicurare la più estesa presenza di tutte le organizzazioni maggiormente rappresentative, nella specie disattesa, per l'effetto ponendosi la gravata esclusione della CISAL in contrasto con il principio pluralistico e con il criterio distributivo, con conseguente vizio della funzione sotto il profilo della disparità di trattamento e della illogicità e contraddittorietà.

7) Violazione di legge: artt. 2 e 4 della legge n. 936 del 1986. Eccesso di potere per sviamento – manifesta ingiustizia – illogicità. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà del provvedimento rispetto agli atti presupposti e richiamati. Violazione di legge per erronea applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni. Motivazione incongrua, stereotipa e insufficiente.. Violazione di legge: artt. 3, 39 e 97 della Costituzione.

Denuncia parte ricorrente l'assenza di una congrua motivazione dei gravati provvedimenti, asseritamente fondati su dati erronei e contraddittori, nonché su criteri di rappresentatività contra legem e sulla base di una insufficiente acquisizione di elementi inerenti la consistenza ed il grado di rappresentatività della CISAL.

Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione eccependo l'inammissibilità del ricorso in quanto depositato oltre il termine i 15 giorni, deducendone nel merito genericamente l'infondatezza, con richiesta di corrispondente pronuncia.

Si è costituita in giudizio la CONFEDIR-MIT, eccependo l'inammissibilità, sotto vari profili, del ricorso, deducendone nel merito l'infondatezza.

Si è costituita in giudizio anche la CIU, sostenendo, con articolate controdeduzioni, l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia.

Anche la CUB, costituitasi in resistenza, ha dedotto l'infondatezza del ricorso, nel dettaglio illustrando gli elementi inerenti il proprio grado di rappresentatività.

Analoghe argomentazioni sono state articolate dalla USAE, costituitasi in giudizio.

Ha spiegato atto di intervento ad opponendum l'organizzazione Sindacati Lavoratori Confederazione Italiana.

Con memorie successivamente depositate parte ricorrente ha controdedotto a quanto ex adverso sostenuto, ulteriormente argomentando.

Con ordinanza n. 4892/2010 è stata rigettata la domanda incidentale di sospensione cautelare dei gravati provvedimenti.

Alla pubblica udienza del 6 aprile 2011 la causa è stata chiamata e, sentiti i difensori delle parti, trattenuta per la decisione, come da verbale.

Diritto

Con il ricorso in esame è proposta azione impugnatoria avverso il decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 2010, con il quale è stato rigettato il ricorso proposto dalla C.I.S.A.L. ex art. 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1986 n. 939 in relazione al rinnovo del CNEL per il quinquennio 2010-2015, nonché avverso le determinazioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla designazione dei componenti in seno al C.N.E.L. ai sensi della legge n. 936 del 1986 per il quinquennio 2010 – 2015, nella parte in cui vengono esclusi i rappresentanti designati dalla C.I.S.A.L. per i settori "Pubblica Amministrazione" e "Dirigenti pubblici privati e quadri intermedi", assegnando rispettivamente, per il primo settore, 1 posto alla U.S.A.E., 1 posto alla C.U.B. e 3 posti alla C.G.I.L. mentre per il secondo settore 1 posto alla CONFEDIR-MIT e 1 posto alla C.I.U..

Viene, altresì, impugnata la nota del 22 marzo 2010 con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proceduto alla rettifica della precedente nota del 12 marzo 2010, sostituendo i nominativi dei rappresentanti della C.U.B. e della CONFEDIR-MIT in ragione della riscontrata presenza di un errore materiale nella relativa indicazione.

Chiede, inoltre, parte ricorrente il riconoscimento del proprio diritto all'assegnazione del posto in qualità di membro in seno al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in rappresentanza dei lavoratori dipendenti settore 'Pubblica Amministrazione' e settore 'Dirigenti pubblici privati' per il quinquennio per il quinquennio 2010-2015, nonché il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi da quantificarsi in corso di giudizio.

Così illustrato l'oggetto del ricorso in esame, nella gradata elaborazione logica delle questioni sollevate, il Collegio – ritenuto di poter prescindere, per ragioni di giustizia sostanziale, dall'esame delle proposte eccezioni di inammissibilità del ricorso, dovendo ritenersi, alla luce delle considerazioni che si andranno ad esporre, la sua infondatezza - è innanzitutto chiamato a delibare in ordine alla denunciata illegittimità del decreto del Presidente della Repubblica nella parte in cui ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dalla Confederazione ricorrente avverso il proprio mancato inserimento nell'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative per il costituendo C.N.E.L. per il quinquennio 2010-2015 nei settori "Pubblica Amministrazione" e "Dirigenti pubblici privati e quadri intermedi", in quanto proposto oltre il termine perentorio di 30 giorni di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 936 del 1986.

Le argomentazioni spese da parte ricorrente volte a censurare tale determinazione conoscono le ragioni della propria infondatezza avuto riguardo alla perentorietà del termine per la proposizione del ricorso cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 936 del 1986 ed al momento iniziale di decorrenza dello stesso, come rapportate alla data di presentazione del ricorso.

L'esclusione della Confederazione ricorrente dall'elenco contenente i rappresentanti delle categorie maggiormente rappresentative designati per il C.N.E.L. per il quinquennio 2010-2015 nei settori "Pubblica Amministrazione" e "Dirigenti pubblici privati e quadri intermedi" si è perfezionata con l'adozione della determinazione del Presidente del Consiglio dei Ministri datata 12 marzo 2010, comunicata alla ricorrente in data 19 marzo 2010 – come da cartolina di ritorno della relativa raccomandata, e non quindi in data 25 marzo, come affermato nel ricorso - laddove il ricorso al Presidente della Repubblica è stato presentato in data 23 aprile 2010, quindi oltre il termine previsto.

Dispone, difatti, il comma 4 dell'art. 4 della legge n. 936 del 1986 – recante norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – che il ricorso avverso il provvedimento con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri definisce l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative “è presentato dalle organizzazioni, entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne dà comunicazione alle altre organizzazioni interessate”.

Tale termine, incontrovertibilmente superato rispetto al citato provvedimento di designazione del 12 marzo 2010, non può, inoltre, farsi decorrere, per come invocato da parte ricorrente, dal 22 marzo 2010, data di adozione del provvedimento di correzione della citata determinazione del 12 marzo 2010, con il quale si è proceduto alla correzione dell'errore materiale ivi contenuto, mediante sostituzione dei nominativi dei rappresentanti della C.U.B. e della CONFEDIR-MIT.

Avuto, difatti, riguardo all'interesse sostanziale azionato ed alla concreta lesione lamentata da parte ricorrente, è con il provvedimento del 12 marzo 2010 – che consacra l'esclusione della Confederazione ricorrente dal novero dei componenti del C.N.E.L. per il quinquennio 2010-2015 – che sorge l'interesse all'azione volta a dolersi di tale esclusione, risultando neutra ed ininfluenza per la posizione della ricorrente la successiva sostituzione dei nominativi dei rappresentanti di altre organizzazioni al fine di eliminare un errore materiale.

Ciò in ragione dell'oggettiva portata effettuale del provvedimento con cui vengono ripartiti i posti in seno al C.N.E.L. tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, con esclusione della ricorrente, con conseguente insorgenza alla data di adozione di tale provvedimento dell'interesse a ricorrere a fronte della lesione, derivante da tale atto, dotata dei caratteri di concretezza e attualità, dell'interesse di cui la ricorrente è portatrice e che legittima la proposizione del rimedio giustiziale.

Interesse che, in quanto radicato sulla lesione discendente dalla esclusione della Confederazione ricorrente dall'elenco dei rappresentanti in seno al C.N.E.L., non viene in alcun modo inciso per effetto della successiva correzione dell'errore materiale nella indicazione dei rappresentanti della C.U.B. e della CONFEDIR-MIT – che lascia comunque inalterata la disposta esclusione della ricorrente - con la conseguenza che, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 936 del 1986, non può farsi decorrere da tale data.

Il gravato decreto del Presidente della Repubblica risulta, quindi, legittimamente assunto laddove ha dichiarato irricevibile per tardività il ricorso presentato dalla Confederazione ricorrente.

Parimenti immune da profili di illegittimità risulta il capo di decisione, contenuto nel gravato decreto del Presidente della Repubblica, con cui sono state rigettate le censure, contenute nel ricorso della ricorrente, volte a lamentare l'inammissibilità dell'istanza di designazione presentata dalla CONFEDIR-MIT.

Ed invero, la designazione dei rappresentanti delle categorie produttive da parte delle organizzazioni sindacali di carattere nazionale, da presentare entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di rinnovo dei membri del C.N.E.L., integra una richiesta di attribuzione di seggi all'interno del Consiglio, restando nella disponibilità delle organizzazioni la designazione del soggetto, effettuata intuitu personae, dovendo l'Amministrazione procedere al vaglio delle richieste di designazione sulla base dei criteri normativi valutando gli elementi di maggiore rappresentatività dell'organizzazione con riferimento alle singole categorie.

Inoltre, l'istanza della CONFEDIR-MIT risulta essere stata effettuata nel previsto termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso.

Il gravato decreto del Presidente della Repubblica di decisione del ricorso presentato dalla Confederazione ricorrente ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge n. 936 del 1986 risulta quindi immune dalle censure proposte, che vanno dunque rigettate.

L'accertata legittimità della decisione di cui al gravato decreto, di irricevibilità per tardività del ricorso presentato dalla Confederazione ricorrente, preclude al Collegio la possibilità di esaminare le ulteriori censure ricorsuali proposte anche avverso gli altri atti impugnati, e ciò in applicazione del principio in base al quale l'effetto devolutivo proprio anche del rimedio giustiziale consente al giudice l'esame solo delle questioni già oggetto di tempestiva impugnazione in sede amministrativa e riproposte con l'impugnativa della decisione su ricorso amministrativo, divenendo ogni altra questione intangibile in forza del principio di inoppugnabilità del provvedimento non impugnato nei termini, posto dall'ordinamento a garanzia del concorrente principio di certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico, preclusa essendo in sede di ricorso giurisdizionale contro il provvedimento che decide un precedente ricorso amministrativo la possibilità di far valere motivi di gravame diversi da quelli fatti valere con l'impugnazione amministrativa, salvo il caso di motivi che attengano a vizi inerenti esclusivamente alla decisione pronunciata dall'autorità amministrativa.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sin qui illustrate, il ricorso va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Pqm

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso N. 11997/2010 R.G., come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, a favore di ciascuna parte costituita, che liquida in euro 1.000,00 (mille) ciascuna.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/05/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)