

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Verso una de-constituzionalizzazione
di fatto del sindacato?
Note a margine
delle proposte di regolazione per legge
delle attività di lobbying*

Francesco Alifano

anticipazione

N. 1/XXXVI – 2026

Adapt
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

 **Lefebvre Giuffrè**

Verso una de-constituzionalizzazione di fatto del sindacato?

Note a margine delle proposte di regolazione per legge delle attività di *lobbying*

Francesco Alifano

Sommario: **1.** L'impatto della regolazione della attività di rappresentanza di interessi sulla fattispecie sindacale: posizione del problema. – **2.** La rappresentanza di interessi e la fattispecie sindacale. – **3.** La rappresentanza di interessi presso il Cnel: ambiguità e contraddizioni sulla sua funzione. – **4.** Conclusioni: la regolazione dell'attività di *lobbying* e il nodo della esatta collocazione dei soggetti che promuovono il c.d. *dumping* contrattuale.

1. L'impatto della regolazione della attività di rappresentanza di interessi sulla fattispecie sindacale: posizione del problema

Nel contesto delle moderne democrazie si avverte come sempre più indifferibile l'esigenza di fornire una compiuta regolamentazione alle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi ⁽¹⁾. Le tensioni a cui sono, negli ultimi decenni, sottoposti i corpi intermedi ⁽²⁾ hanno infatti implicato l'emersione di una vasta gamma di soggetti, «la cui funzione sistemica [...] è quella [...] di essere direttamente portatori

* *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

(¹) Si vedano, *ex multis*, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, ID., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Il Mulino, Bologna, 2019, R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013, e U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. In prospettiva amministrativistica, si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *RTDP*, 2017, n. 2, pp. 371-411, mentre, nella diversa prospettiva penalistica, si vedano R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2018, e P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, n. 4, pp. 1293-1308. Si vedano infine i diversi contributi pubblicati in *Percorsi costituzionali*, 2012, n. 3, e in *DPCE*, 2022, n. 3.

(²) Si veda, da ultimo, F. SEGHEZZI, *Disintermediare stanca. Democrazia economica, populismo e crisi del collettivo*, Franco Angeli, Milano, 2026, spec. pp. 45-48.

degli interessi privati nella sfera pubblica» ⁽³⁾, abilitati ad influenzare le decisioni pubbliche senza bisogno di mediazioni da parte delle tradizionali organizzazioni politiche o sindacali.

Pur nell'impossibilità, riscontrata dalla letteratura politologica ⁽⁴⁾, di fornire una chiara tassonomia dei rappresentanti di interessi privati nell'ambito dei processi di *policy-making*, è stato più volte sottolineato – e da ultimo anche dalla Corte costituzionale – come una regolazione delle attività di *lobbying* potrebbe essere utile a garantire «trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti» ⁽⁵⁾.

In questa cornice, dunque, sono da leggere i recenti tentativi del legislatore, registrati con maggiore intensità nel corso delle ultime due Legislature ⁽⁶⁾, di definire, nell'ottica della garanzia di una maggiore trasparenza dei processi di formazione delle decisioni pubbliche, un quadro normativo chiaro per disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi. Così, nel corso della XVIII Legislatura, si è arrivati ad una proposta di legge approvata dalla Camera dei Deputati, ma, a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere, non dal Senato della Repubblica ⁽⁷⁾, mentre nella Legislatura corrente sono ben sette le proposte legislative presentate ⁽⁸⁾, di cui una già approvata da un ramo del parlamento ⁽⁹⁾, con una forte

⁽³⁾ Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *ED*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2009, qui p. 564.

⁽⁴⁾ Cfr. A. BITONTI, *Lobbying, lobby, lobbisti, gruppi di interesse e di pressione: definizioni e problemi concettuali*, in *DPCE*, 2022, n. 3, pp. 465-466. In prospettiva più generale, è d'obbligo in rinvio a L. ORNAGHI, *Il concetto di "interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁽⁵⁾ Così C. cost. 17 dicembre 2025, n. 185.

⁽⁶⁾ Quello della regolazione della rappresentanza di interessi non è però un tema nuovo: E. CATELANI, *La rappresentanza d'interessi*, in *Lettere AIC*, 15 marzo 2024, registrava 108 proposte di legge presentate tra il 1976 e il 2024.

⁽⁷⁾ Si tratta della proposta di legge A.S. 2495, XVIII Legislatura, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 gennaio 2022.

⁽⁸⁾ Oltre alla proposta di cui alla nota successiva, le proposte di legge presentate alla Camera dei Deputati nel corso della XIX Legislatura sono, in ordine di presentazione, A.C. 308, A.C. 983, A.C. 1700, A.C. 1894 e A.C. 2283, mentre al Senato della Repubblica è stata presentata la proposta A.S. 125.

⁽⁹⁾ Si tratta della proposta di legge A.S. 1780, XIX Legislatura, approvata dalla Camera dei Deputati il 29 gennaio 2026. La proposta, inizialmente presentata come A.C. 2336, ha assorbito, nel corso dell'iter presso la Camera, le proposte A.C. 308, A.C. 983, A.C. 1700, A.C. 1894 e A.C. 2283.

convergenza, da parte di tutti gli schieramenti politici, sull'urgenza di adottare una regolazione. Si tratta, a ben vedere, di un tema che non può non incuriosire coloro che si occupano di studi giussindacali, giacché, in ultima istanza, anche le organizzazioni sindacali e datoriali si occupano di rappresentare interessi ⁽¹⁰⁾.

Giova così chiarire come le proposte di legge abbiano ad oggetto la disciplina della «attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi nell'osservanza della normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con obbligo di lealtà e integrità verso di esse» ⁽¹¹⁾. Tale attività necessita di una regolamentazione per perseguire molteplici finalità, tra cui vengono solitamente citate le esigenze di assicurare e favorire «la trasparenza dei processi decisionali» ⁽¹²⁾, «la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali» ⁽¹³⁾, «l'individuazione delle responsabilità delle decisioni assunte» ⁽¹⁴⁾, «l'ordinata partecipazione ai processi decisionali da parte dei cittadini e delle rappresentanze degli interessi» ⁽¹⁵⁾ e «l'acquisizione, da parte dei decisori pubblici, di una più ampia base informativa sulla quale formare scelte consapevoli» ⁽¹⁶⁾.

Se le proposte tendono poi a dare una definizione ampia dell'attività di rappresentanza di interessi ⁽¹⁷⁾, più rilevante, ai fini della presente

⁽¹⁰⁾ G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2014, spec. pp. 62-64 e, con riferimento alle organizzazioni datoriali, p. 49.

⁽¹¹⁾ Così A.S. 2495, A.C. 1700, A.C. 1894 e A.S. 1780. In modo simile, A.C. 308, A.C. 983 e A.S. 125.

⁽¹²⁾ Così A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 983, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125, A.S. 1780; in termini simili, A.C. 2283.

⁽¹³⁾ Così A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125, A.S. 1780; in termini simili, A.C. 2283.

⁽¹⁴⁾ Così A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125.

⁽¹⁵⁾ Così A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125, A.S. 1780; analogamente, A.C. 983.

⁽¹⁶⁾ Così A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125, A.S. 1780; similmente A.C. 983.

⁽¹⁷⁾ In tale attività rientrerebbe ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali pubblici e svolta professionalmente dai rappresentanti di interessi, come, ad esempio, «la presentazione di domande di incontro, proposte, richieste, studi, ricerche, analisi e documenti [...] nonché lo svolgimento di ogni altra attività finalizzata a promuovere l'elaborazione, la modificazione, l'approvazione o la reiezione di un atto normativo o regolamentare ovvero di un atto amministrativo

indagine, risulta la definizione dei soggetti identificati come rappresentanti di interessi, spesso intesi quali «soggetti che svolgono un'attività di rappresentanza di interessi di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica, al fine di promuovere o contrastare l'avvio di processi decisionali pubblici o di contribuire ai processi decisionali pubblici in corso, nonché i soggetti che svolgono, in base a mandato o a contratto di lavoro subordinato, per conto dell'organizzazione di appartenenza l'attività di rappresentanza di interessi nell'ambito o per conto di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi, ivi comprese le organizzazioni senza scopo di lucro»⁽¹⁸⁾. Un caso isolato è rappresentato dalla proposta di legge AC 983, che include espressamente nella definizione le organizzazioni sindacali e datoriali, dimostrando come la regolazione del fenomeno del *lobbying* possa, astrattamente, riguardare anche le rappresentanze di lavoro e imprese.

Proprio sulla possibile inclusione o esclusione delle organizzazioni sindacali e datoriali all'interno del campo di applicazione della disciplina sull'attività di rappresentanza di interessi, le otto proposte di legge esaminate divergono. A dire il vero, solo la proposta di legge AC 983 considera i sindacati e le associazioni d'impresa pienamente al pari dei rappresentanti di interessi, giacché nelle altre proposte si prevede espressamente che «le disposizioni [...] non si applicano [...] alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali»⁽¹⁹⁾ oppure che «le disposizioni [...] non si applicano [...] alle attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali»⁽²⁰⁾. È poi da notare che, in alcune proposte, l'esclusione delle organizzazioni sindacali e datoriali dall'applicazione della disciplina opera soltanto «nell'ambito dei processi decisionali connessi alla contrattazione»⁽²¹⁾, non coprendo, quindi, l'intera attività degli attori della rappresentanza di imprese e lavoro. La sola proposta di legge AC 2283, infine, non esclude le organizzazioni sindacali e datoriali dall'applicazione della disciplina sull'attività di rappresentanza di interessi, ma prevede che «i dirigenti di associazioni di categoria» e «i

generale» (così il testo di A.S. 1780; similmente A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894 e A.S. 125).

⁽¹⁸⁾ Così A.S. 1780; in termini analoghi, A.S. 2495, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.C. 2283, A.S. 125.

⁽¹⁹⁾ Così A.S. 1780.

⁽²⁰⁾ Così A.S. 2495 e A.C. 1700.

⁽²¹⁾ Così A.C. 308, A.C. 1894 e A.S. 125.

dirigenti delle organizzazioni sindacali» siano «esclusi dall'obbligo di iscrizione nel registro» dei rappresentanti degli interessi particolari ⁽²²⁾. Dal combinato delle disposizioni relative alle definizioni e al campo di applicazione, quindi, deriverebbe che, nelle varie proposte di legge, l'attività svolta dalle organizzazioni sindacali e datoriali potrebbe (almeno per larga parte) rientrare nell'attività di rappresentanza degli interessi, ma soltanto nel caso della proposta AC 983 il fenomeno sindacale sarebbe pienamente accomunato all'attività di *lobbying*. Negli altri casi, infatti, si avrebbe un'esclusione – ora totale, ora limitata alle sole attività connesse alla contrattazione – delle organizzazioni sindacali e datoriali dal campo di applicazione della disciplina sulla rappresentanza degli interessi.

Un ulteriore aspetto da sottolineare attiene agli obblighi posti dalle proposte di legge in capo ai rappresentanti di interessi. In particolare, tutte le proposte di legge analizzate prevedono l'istituzione di un registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza degli interessi e dispongono che l'iscrizione al registro sia condizione necessaria per svolgere l'attività di rappresentanza di interessi. Durante la sua attività, inoltre, il rappresentante di interessi è tenuto ad aggiornare il registro, inserendo i dati relativi agli incontri tenuti con i decisori pubblici.

Non sono però mancate significative distinzioni nella regolazione dello strumento. Nella maggior parte dei casi, infatti, si prevede l'istituzione del registro presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽²³⁾, mentre la proposta di legge AC 2283 la dispone presso il Ministero della giustizia e la proposta di legge AS 1780 presso il Cnel.

Infine, quasi tutte le proposte di legge istituiscono un Comitato di sorveglianza con funzioni di controllo sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici e sul rapporto tra i portatori di interessi, i rappresentanti di interessi e i decisori pubblici. Tra le funzioni del Comitato di sorveglianza spiccano quelle relative all'adozione del codice deontologico a cui i rappresentanti di interessi devono conformare la propria attività, alla tenuta del registro e al controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge e del codice deontologico. Nella maggior parte dei casi, il Comitato di sorveglianza è istituito, specularmente al registro, presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽²⁴⁾, pur se con diverse

⁽²²⁾ Così A.C. 2283.

⁽²³⁾ Cfr. A.S. 2494, A.C. 308, A.C. 983, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125.

⁽²⁴⁾ A.S. 2494, A.C. 308, A.C. 1700, A.C. 1894, A.S. 125.

composizioni ⁽²⁵⁾. Nel solo caso della proposta AS 1780, che prevede invece l'istituzione del registro presso il Cnel, il Comitato di sorveglianza è istituito, su nomina del suo Presidente, presso lo stesso Cnel ed è composto da nove membri, di cui tre designati dal Presidente stesso e sei estratti a sorte da un elenco di trenta soggetti composto per metà da professori ordinari in materie giuridiche e per metà da avvocati con almeno venti anni di esercizio della professione.

A margine delle proposte di legge appena analizzate, occorre dunque domandarsi se (ed eventualmente in che termini) l'approvazione di una disciplina inerente all'attività di rappresentanza di interessi possa riguardare anche le organizzazioni sindacali e datoriali. In particolare, è necessario chiarire se alla base della loro attività vi sia un interesse paragonabile o, piuttosto, in qualche modo differente rispetto a quello oggetto dell'attività di rappresentanza nel caso del *lobbying* (§ 2). Ciò è da approfondire anche tenendo in considerazione che l'azione collettiva della rappresentanza imprenditoriale può assumere modalità anche significativamente diverse da quelle tipiche dell'azione sindacale dei lavoratori, talora ricorrendo anche a strumenti riconducibili alle dinamiche proprie della pressione lobbistica ⁽²⁶⁾, giacché, come è stato notato, «le decisioni degli imprenditori [...] influenzano notevolmente la vita di un Paese» e «influiscono più direttamente sulla vita dei governi» ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ La maggior parte delle proposte prevede che sia composto da un magistrato della Corte di Cassazione, un magistrato della Corte dei conti e un terzo membro, ora indicato in un membro del Cnel (A.S. 2495), ora in un professore ordinario di materie giuridiche (A.C. 308, A.S. 125), ora nel presidente dell'AGCM (A.C. 1700). La sola proposta A.C. 1894 prevede che il Comitato di sorveglianza sia composto da un esperto di comprovata esperienza e conoscenza nella materia delle relazioni istituzionali designato dall'AGCM con funzioni di presidente, un componente designato dall'ANAC con funzioni di vicepresidente, un magistrato del Consiglio di Stato, un professore ordinario di materie giuridiche, un rappresentante delle associazioni maggiormente rappresentative della categoria dei rappresentanti di interessi designato d'intesa tra il Presidente della Camera e il Presidente del Senato tra una rosa di candidati proposta dalle associazioni medesime, un rappresentante designato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, un rappresentante designato dall'Associazione nazionale comuni italiani.

⁽²⁶⁾ Si veda B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *ADL*, 2017, n. 3, pp. 557-558.

⁽²⁷⁾ Così M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978 (ma 1955), p. 76. Nella medesima prospettiva, L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, Milano, 1990, spec. pp. 17-20.

Se, all'esito di tale analisi, dovesse essere riscontrata un'alterità delle attività svolte dalle rappresentanze di datori di lavoro e lavoratori rispetto all'attività di rappresentanza di interessi, occorrerà dunque verificare se le soluzioni prospettate dal legislatore, anche in termini di strumenti individuati e sedi istituzionali prescelte, rischino di erodere spazi di azione propri della rappresentanza sindacale (§ 3). Infine, sarà necessario riflettere sul rapporto tra sindacati e associazioni di impresa, da un lato, e attività di rappresentanza di interessi, dall'altro, individuando quali insidie si possano celare dietro ad una piena sovrapposizione delle due fattispecie e quali opportunità possano invece emergere da una loro adeguata differenziazione (§ 4).

2. La rappresentanza di interessi e la fattispecie sindacale

Un punto che non pare sufficientemente indagato, nelle proposte di legge attualmente in discussione, attiene alla definizione dell'attività di rappresentanza di interessi. Le ampie formulazioni impiegate (si veda *supra*), infatti, non consentono di circoscrivere il campo degli interessi che è opportuno trovino rappresentanza all'interno dei canali in vario modo disegnati dai proponenti.

D'altro canto, la dottrina che più ha esplorato il tema ha avuto modo di evidenziare come «il sostantivo interesse, in realtà, da solo è vago e indefinito; assume una colorazione solo se è accostato ad un aggettivo [...]. È l'aggettivo, infatti, a determinare natura e raggio d'azione del gruppo che se ne fa portatore» ⁽²⁸⁾. Opportune, quindi, erano le precisazioni operate da talune proposte di legge, che affiancavano al sostantivo “interessi” anche l'aggettivo “particolari” ⁽²⁹⁾, proprio perché, come ebbe a ricordare riflettendo sul tema Norberto Bobbio, «quando si parla di “rappresentanza degli interessi”, la parola “interessi” è presa non nel suo senso generico, che senza una specificazione è troppo vago per significare alcunché, ma nel senso specifico d'interessi parziali o locali o corporativi o frazionali, contrapposti agli interessi generali, nazionali,

⁽²⁸⁾ Così P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., pp. 44-45.

⁽²⁹⁾ In questa prospettiva, si vedano A.C. 308, A.C. 983, A.C. 2283, A.S. 125. Al contrario, risulta ambigua la formulazione utilizzata dalle altre proposte, dove, nel definire i rappresentanti di interessi, si considerano i soggetti che rappresentano «interessi di rilevanza anche non generale». Proprio l'aggiunta della parola «anche», infatti, farebbe pensare che possano essere rappresentati anche interessi di rilevanza generale.

collettivi, comuni»⁽³⁰⁾. Ne deriva che è dunque l'attività di rappresentanza degli interessi particolari che necessita di una specifica e puntuale regolazione per far sì che la pressione che le lobby esercitano sul decisore pubblico non alteri l'equilibrio democratico: una simile regolazione, che può essere improntata a differenti modelli⁽³¹⁾, si porrebbe il duplice obiettivo di adempiere, da un lato, ad una funzione "giuridica", volta a disciplinare criteri e modalità di accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni pubbliche, e, dall'altro, a una funzione "sociale", utile ad evitare che il fenomeno della rappresentanza di interessi sia interamente assorbito nella sfera patologica e penalmente rilevante⁽³²⁾.

Nondimeno, una volta chiarito come gli interessi oggetto della regolamentazione siano interessi eminentemente particolari e parziali, potrebbero apparire viziate da un eccessivo ottimismo le letture che rinvergono nella regolazione giuridica del fenomeno del *lobbying* elementi che, esorbitando dal soddisfacimento delle fondamentali esigenze di trasparenza, possano invece mirare a colmare, in ottica partecipativa, il distacco tra istituzioni e società civile⁽³³⁾, fornendo un antidoto alla crisi

⁽³⁰⁾ Così N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988, p. 11.

⁽³¹⁾ Si veda P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., *passim*, che distingue tra regolamentazione-trasparenza, regolamentazione-partecipazione e regolamentazione-strisciante.

⁽³²⁾ Cfr. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2015, p. 2; A. LONGO, *La soglia della necessità costituzionale. Alcune riflessioni riguardo al problema del lobbying a partire dalla sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2025, n. 3, pp. 14-15. È in ogni caso da notare che proprio l'assenza di una norma extrapenale non ha solo schiacciato socialmente il *lobbying* sulla sua dimensione patologica, ma ha avuto quale ulteriore riflesso anche quello di rendere piuttosto problematico l'accertamento delle stesse condotte delittuose, come affermato in un noto *obiter dictum* dalla Cassazione (Cass. pen. 13 gennaio 2022, n. 1182). Nella letteratura penalistica, si veda, criticamente, S. FIORE, *Quello che le norme non dicono. L'ortopedia giudiziaria come tecnica di rigenerazione offensiva del traffico di influenze illecite*, in *Archivio penale*, 2023, n. 1, spec. pp. 14-15.

⁽³³⁾ In questi termini, invece, U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, cit., *passim*, e, con riferimento anche alle ultime proposte di legge (e soprattutto a A.S. 2495), D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. contributo per il dibattito parlamentare della XIX Legislatura*, in *Nomos*, 2024, n. 1, *passim*.

dei tradizionali corpi intermedi ⁽³⁴⁾. Ad un'analisi più attenta, infatti, non pare possibile, guardando al dettato costituzionale, ammettere alcuna forma di supplenza da parte dei rappresentanti di interessi particolari rispetto alle prerogative riconosciute ai soggetti deputati alla tutela degli interessi collettivi ⁽³⁵⁾.

Tralasciando l'ipotetico nesso, indagato da parte della dottrina costituzionalistica, tra attività di rappresentanza di interessi e l'"arcaico" ⁽³⁶⁾ diritto a rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità sancito dall'art. 50 Cost. ⁽³⁷⁾, quel che occorre indagare è dunque l'effettiva alterità, sul piano costituzionale, tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto quello teleologico, tra l'insieme degli interessi privati particolari riconosciuti e regolati dalle proposte di legge in materia di attività di *lobbying* e gli interessi collettivi la cui tutela è tradizionalmente affidata ai corpi intermedi e, per quanto specificamente riguarda il punto di vista del diritto del lavoro, alle organizzazioni sindacali e datoriali, che, dall'entrata in vigore della Costituzione in poi, sono state protagoniste di una istituzionalizzazione di fatto ⁽³⁸⁾. Al riguardo, è altresì opportuno domandarsi se tale alterità si atteggi nei medesimi termini con riguardo alle organizzazioni dei lavoratori e a quelle dei datori di lavoro, poiché proprio gli interessi rappresentati dalle associazioni datoriali, infatti, non possono essere semplicemente

⁽³⁴⁾ La letteratura sulla crisi di partiti e sindacati è sterminata. Da ultimo, si rinvia, in una prospettiva giuslavoristica, a M. RUSCIANO, *Sindacati e partiti nell'attuale momento storico*, in *Jus*, 2022, n. 1-2, spec. p. 37.

⁽³⁵⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *DRI*, 2022, n. 3, pp. 838-839 e ivi nota 231.

⁽³⁶⁾ Si veda M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 75 Cost. La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Tomo I.2, Zanichelli, Bologna, 2005, p. 107.

⁽³⁷⁾ Si veda A. COCCIA, *Art. 50 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 48-52. Rapporti politici*, Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1992, p. 55, e, più nel dettaglio, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., pp. 326-328.

⁽³⁸⁾ In questa prospettiva, F.P. CASAVOLA, *Partiti e sindacati nella società complessa*, in F.P. CASAVOLA, G. SALVATORI (a cura di), *La politica educata*, Ave, Roma, 1989, pp. 333-340. Una rilettura critica del processo di mancata istituzionalizzazione del sindacato è formulata da U. ROMAGNOLI, *Sindacato e Costituzione: un incontro ravvicinato, ma non troppo*, in *LD*, 2017, n. 2, pp. 169-186.

ricostruiti attraverso schemi utili all'analisi di quelli rappresentati dalle organizzazioni dei lavoratori (si veda *infra*) ⁽³⁹⁾.

Per evitare indebite sovrapposizioni concettuali, appare allora necessario chiarire preliminarmente che cosa debba intendersi per "interessi collettivi", da tenere distinti dagli interessi particolari oggetto delle proposte di legge. Secondo una tanto risalente quanto consolidata impostazione, a differenza degli interessi particolari, «interesse collettivo è l'interesse di una pluralità di persone a un bene idoneo a soddisfare un bisogno comune. Esso non è la somma di interessi individuali, ma la loro combinazione, ed è indivisibile, nel senso che viene soddisfatto, non già da più beni atti a soddisfare bisogni individuali, ma da un unico bene atto a soddisfare il bisogno della collettività. L'interesse collettivo [...], pur essendo un interesse diverso dall'interesse individuale, è per sé un interesse privato; non è ancora un interesse pubblico» ⁽⁴⁰⁾. In questa prospettiva, dunque, punto di contatto tra l'attività di rappresentanza di interessi particolari e l'attività sindacale (*id est* l'attività di rappresentanza e tutela degli interessi collettivi), sarebbe la natura privata degli interessi rappresentati ⁽⁴¹⁾, ma, riscontrata tale identità, permane, soprattutto con riferimento all'attività di rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori, una differenza decisiva: mentre l'attività di rappresentanza di interessi particolari si esaurisce nella tutela di interessi eminentemente individuali, l'attività di rappresentanza degli interessi collettivi non si limita a tutelare la sommatoria degli interessi propri dei singoli appartenenti al gruppo ⁽⁴²⁾, ma costituisce la manifestazione – giudicata meritevole di

⁽³⁹⁾ Cfr. G. VARDARO, *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, in *DLRI*, 1988, *passim*, spec. pp. 203-204.

⁽⁴⁰⁾ Così F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, Quinta edizione, 1951, p. 23. Si veda anche G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 103, dove l'Autore identifica l'interesse collettivo con un «interesse di gruppo che non è la somma di interessi singoli, ma non è neppure predeterminato nel suo contenuto economico-sociale, ed appare oscillante dalle più ristrette formazioni di gruppo, fino ai più vasti aggregati di categoria e di settore». Una nota critica a tale impostazione era stata formulata da G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Edizioni di comunità, Milano, Seconda edizione, 1972, spec. pp. 29-34.

⁽⁴¹⁾ In proposito, si veda M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, Padova, 1972, p. 26, cui *adde* E. GRAGNOLI, *La tutela della libertà individuale e lo spazio del gruppo organizzato*, in *RGL*, 2013, n. 4, I, pp. 722-723.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, dove l'A. evidenzia che l'«interesse collettivo è una sintesi e non una somma di interessi individuali, da questi non solo quantitativamente, ma anche

protezione da parte dell'ordinamento – della fattispecie sindacale, funzionale all'autotutela in forma coalizzata degli interessi della collettività organizzata dei lavoratori⁽⁴³⁾, che si esprime attraverso la «concreta mediazione tra i diversi componenti del gruppo»⁽⁴⁴⁾. Proprio di una simile mediazione, che mette in luce la dimensione tanto procedurale⁽⁴⁵⁾ quanto materiale⁽⁴⁶⁾ della formazione degli interessi collettivi, si occupa l'organizzazione sindacale, chiamata ad individuare «l'interesse collettivo da soddisfare – anche in contrasto con i possibili divergenti interessi

qualitativamente distinto». Una critica a questa impostazione, tacciata di essere «il prodotto di un giudizio di valore, di una qualificazione», è stata formulata da G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989 (ma 1968), pp. 172-173, dove l'A. sostiene che «interesse collettivo e individuale non sono realtà reciprocamente esclusive; anche nel diritto sindacale, esse si compongono in varia maniera, in relazione alle caratteristiche strutturali ed effettuali degli atti che vengono posti in essere».

⁽⁴³⁾ In questa prospettiva, G. GIUGNI, *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 35-40. *Rapporti economici*, Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 266. Si veda anche M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Jovene, Napoli, 1979, p. 138, dove si sottolinea che gli «interessi di ruolo dei lavoratori subordinati [...] non possono essere perseguiti se non collettivamente e, cioè attraverso la mediazione di un momento organizzatorio».

⁽⁴⁴⁾ Così G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit., p. 63. Si veda, pur se in una prospettiva parzialmente diversa, W. CESARINI SFORZA, *Gli interessi collettivi e la costituzione*, in *DL*, 1964, p. 49, dove rileva che la peculiarità degli interessi collettivi consiste nel fatto che sono interessi che possono essere sì soddisfatti «individualmente e in modo eguale per tutti, ma si trova[no] con gli altri interessi [...] in una relazione che non è più di eguaglianza o equivalenza, ma anche di complementarità o di organizzazione».

⁽⁴⁵⁾ Cfr. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 124-129.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. M. NAPOLI, voce *Sindacato*, in *DDPComm*, XVI, Appendice, Utet, Torino, 1999, p. 513, dove l'A. sottolinea che l'interesse collettivo «emerge [...] nell'organizzazione» e «per questo esso non è sempre definibile a priori ma è frutto sempre di scelte organizzative: l'interesse collettivo è l'interesse promosso e difeso dall'organizzazione in relazione ai bisogni dei lavoratori». Si veda anche M. GRANDI, *In difesa della rappresentanza sindacale*, in *DLRI*, 2004, n. 104, pp. 631-632, che osserva come «la capacità di rappresentanza dell'associazione [...] è sempre condizionata dalla concreta dinamica dei processi interni di emersione e di selezione degli interessi; è sempre il risultato di un qualche dibattito interno, di una sintesi di volontà, che concretamente procedono, secondo gli ordinamenti statutari, dalla volontà delle persone associate».

individuali o di gruppi particolari – nel necessario coordinamento con l'interesse generale di tutta la collettività»⁽⁴⁷⁾.

Già da tale rilievo, appare dunque chiaro come il sindacato, attraverso l'azione collettiva, non svolga un mero «ruolo circoscritto di rappresentanza degli interessi», ma un ben più incisivo «ruolo in senso lato “politico”»⁽⁴⁸⁾, riconosciuto e promosso dall'art. 39 Cost.⁽⁴⁹⁾, relativo all'individuazione, alla mediazione e all'organizzazione degli interessi collettivi dei lavoratori⁽⁵⁰⁾, anche al di fuori del luogo di lavoro⁽⁵¹⁾. Si è infatti già da tempo osservato come il sindacato contemporaneo sia, ormai, un «sindacato *polirappresentante*, che tende a farsi portatore non più solo di interessi collettivi di tipo economico, ma anche di tipo politico e [...] di tipo “civico”», operando una sintesi tra interessi che non sono meramente «disomogenei, ma talvolta esplicitamente confliggenti», come può accadere, ad esempio, rispetto agli emergenti interessi «in tema di protezione dell'ambiente o di tutela del consumatore», che possono entrare «in rotta di collisione con quelli economici dei lavoratori iscritti»⁽⁵²⁾. Proprio in quest'ottica, anzi, si è osservato come quella relativa alla «capacità di comprensione dell'interesse collettivo [...] rispetto alla valutazione dello stesso interesse collettivo e alla sua rappresentazione nei processi decisionali» resti ancora oggi la principale sfida del sindacato

(47) Così M. PERSIANI, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 2014, p. 43. Sul punto, si veda anche M. DELL'OLIO, *Il sindacato dei lavoratori nell'ordinamento vigente (Voce per un'enciclopedia)*, in *DL*, 1990, n. 6, I, pp. 362-363.

(48) In questi termini, M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *DLM*, 2013, n. 2, p. 265, cui *adde* M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit. pp. 166-167.

(49) Cfr. G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989 (ma 1970), p. 219; M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, p. 12.

(50) Si veda R. DEL PUNTA, *Individuale e collettivo: una coppia da ripensare?*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 307, dove l'Autore afferma che «sotto il velo dell'interesse collettivo, si operano di continuo, da parte dei sindacati, arbitraggi fra più interessi».

(51) Si veda, da ultimo, P. ALBI, *Conflitto, partecipazione democratica ed emancipazione collettiva*, in P. ALBI (a cura di), *Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*, Pacini Giuridica, Pisa, 2025, pp. 36-37.

(52) Si veda G. VARDARO, *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *LD*, 1988, pp. 228-229, corsivo dell'Autore. Per Vardaro, dall'esigenza di mediare tra interessi collettivi potenzialmente confliggenti, deriva la necessità che le organizzazioni sindacali accettino «l'ipotesi di una differenziazione e di una specificazione funzionale del mandato sindacale».

(⁵³), soprattutto in relazione ai processi di trasformazione del lavoro che tendono a diversificare gli interessi dei lavoratori (⁵⁴) e a far emergere nuove forme di lavoro accompagnate da inedite istanze di rappresentanza (⁵⁵).

Ma vi è di più: la specificità degli interessi collettivi riferiti alla fattispecie sindacale può spiegare anche talune dinamiche che sono invece estranee alla generica rappresentanza di interessi particolari, come la costante «vocazione [...] in sé né legittima, né illegittima» del sindacato a non limitarsi alla difesa degli interessi degli aderenti, ma ad agire nell'interesse di tutti i lavoratori, guardando ai non iscritti come ad una sorta di «patria irredenta» (⁵⁶).

Rispetto ad una simile ricostruzione dell'interesse collettivo e nella prospettiva della Costituzione, dunque, la fattispecie sindacale che si esprime in forma organizzata appare come la formazione sociale (⁵⁷) idonea a rappresentare gli interessi dei lavoratori, che consistono (ma non si esauriscono) nei bisogni e nelle pretese di ottenere giuste condizioni di

(⁵³) Così E. GRAGNOLI, *La libertà organizzativa del sindacato e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in *QRGL*, 2016, n. 1, p. 35.

(⁵⁴) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, n. 3, pp. 634-635; B. CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in G. DE SIMONE, M. NOVELLA (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro. Atti del Terzo Convegno annuale LLC-Labour Law Community, Genova, 1-2 dicembre 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 92. Si veda anche quanto rilevato già da M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, 1998, I, p. 317.

(⁵⁵) Si vedano, ad esempio, con riferimento all'emersione di interessi collettivi in relazione alle professioni non organizzate in ordini e collegi, E. DAGNINO, *Contributo alla qualificazione giuridica della rappresentanza delle professioni non organizzate in ordini e collegi di cui alla legge n. 4/2013*, in *RGL*, 2020, n. 2, I, spec pp. 285-287, e L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020, spec. p. 90.

(⁵⁶) Così G.F. MANCINI, *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *PD*, 1970, n. 1, p. 62, che mutua l'espressione da S. PERLMAN, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, La Nuova Italia, Firenze, 1956, p. 327.

(⁵⁷) Con espresso riferimento all'art. 2 Cost., si veda M. NAPOLI, voce *Sindacato*, cit., p. 510. Alla dimensione solidaristica del sindacato fa riferimento anche R. DE LUCA TAMAJO, *Crisi e riorganizzazioni aziendali: interesse collettivo e interessi individuali nella giurisprudenza*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 229.

trattamento economico e normativo ⁽⁵⁸⁾. Questo ruolo dell'organizzazione sindacale, nonostante la (pur produttiva di effetti) inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. ⁽⁵⁹⁾, è esaltato all'interno del dettato costituzionale, dove, per il tramite dell'art. 39, co. 1, Cost., si garantisce la più ampia libertà di azione e organizzazione collettiva – inibendo, mediante la previsione del comma successivo della medesima disposizione, qualsiasi ingerenza del potere pubblico sui sindacati che non riguardi la loro registrazione –, riconoscendo al contempo il diritto al conflitto sancito dall'art. 40 Cost. ⁽⁶⁰⁾.

Si tratta di una ricostruzione nota e cementata anche nella giurisprudenza costituzionale, dove, proprio con riferimento al diritto di sciopero politico, è stato esaltato il ruolo dell'organizzazione sindacale nella rappresentanza degli interessi collettivi, evidenziando come l'«astensione dal lavoro di una pluralità di lavoratori» sia uno strumento che il sindacato impiega per la «difesa di interessi che siano ad essi comuni» ⁽⁶¹⁾, anche al «fine di richiedere l'emanazione di atti politici» ⁽⁶²⁾. La rilevanza della giurisprudenza costituzionale sul diritto di sciopero è anzi tale da aver portato taluni studiosi a rinvenire, proprio a partire dalle pronunce in materia, il fondamento di un generale principio costituzionale volto a legittimare l'influenza dei gruppi di pressione organizzati ⁽⁶³⁾. A ben vedere,

⁽⁵⁸⁾ In questi termini, R. SCOGNAMIGLIO, *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2011, n. 4, I, p. 504. Si veda anche M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, cit., p. 77.

⁽⁵⁹⁾ Si veda, su tutti, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 1998, n. 4, pp. 688-692.

⁽⁶⁰⁾ In questa prospettiva, M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, cit., pp. 267-268.

⁽⁶¹⁾ Così C. cost. 14 gennaio 1974, n. 1, con nota di E. GHERA, *Legittimità dello sciopero e Statuto dei lavoratori*, in *MGL*, 1974, n. 3-4, pp. 256-264, che, considerando l'interesse collettivo quale limite funzionale di tipo esterno all'oggetto del diritto di sciopero, sottolinea come la pronuncia affermi «la natura collettiva del fine che identifica concretamente l'obiettivo e quindi il contenuto dello sciopero stesso» (pp. 258-259). Sul punto, si veda da ultimo F. SANTONI, *Le metamorfosi dello sciopero politico nella società pluralistica*, in *DRI*, 2013, n. 2, pp. 443-459, spec. p. 451.

⁽⁶²⁾ Così C. cost. 27 dicembre 1974, n. 290, con nota di F. SANTORO-PASSARELLI, *Sciopero politico e diritto di sciopero*, in *FI*, 1975, n. 3, pp. 550-552.

⁽⁶³⁾ Si vedano le ricostruzioni, tra gli altri, di P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 322. *Contra*, rilevando la specialità dei sindacati rispetto agli altri gruppi di pressione, D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno*

però, quello oggetto dei rilievi della Consulta non è un diritto che è possibile dilatare eccessivamente oltre il perimetro degli interessi collettivi dei lavoratori, perché, se è vero che lo sciopero va «valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali»⁽⁶⁴⁾, è anche vero che l'interpretazione della pronuncia non può prescindere dalla peculiarità degli interessi collettivi sottesi all'azione collettiva del sindacato e dal rapporto tra sistema sindacale e sistema politico⁽⁶⁵⁾.

Ancora più chiara, inoltre, è la peculiarità degli interessi collettivi nella titolarità delle organizzazioni sindacali se si guarda al panorama delle decisioni di merito e di legittimità, all'interno del quale, soprattutto (ma non solo) con riferimento al tema della repressione della condotta antisindacale, è stato sottolineato come le organizzazioni sindacali siano portatrici di interessi qualificati e tutelati dall'ordinamento, che non si esauriscono nella mera sommatoria degli interessi individuali dei lavoratori aderenti⁽⁶⁶⁾.

Il sindacato, dunque, svolge una funzione essenziale e tutelata dalla Costituzione, giacché si occupa di individuare e di dare rilevanza giuridica agli interessi collettivi dei lavoratori⁽⁶⁷⁾. Da questa circostanza, quindi, deriva che il rapporto tra Stato e sindacati risulta improntato al riconoscimento, da parte dello Stato, nei confronti delle organizzazioni sindacali e in ragione del loro specifico ruolo, di particolari prerogative e «di un'autorità ampiamente superiore a quella propria di un qualsiasi gruppo

del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse, in *federalismi*, 2025, n. 30, pp. 19-20.

⁽⁶⁴⁾ Così C. cost. 27 dicembre 1974, n. 290, cit.

⁽⁶⁵⁾ Al riguardo, si vedano anche le critiche formulate alla decisione della Consulta già da U. ROMAGNOLI, *Art. 40*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Artt. 35-40. *Rapporti economici*, cit., spec. pp. 311-313.

⁽⁶⁶⁾ Con riferimento alla repressione della condotta antisindacale, si vedano, *ex multis*, Cass. 26 febbraio 2016, n. 3837, Cass. 2 marzo 2017, n. 5321, Cass. 22 maggio 2018, n. 12551 e Cass. 28 marzo 2019, n. 8670; nella giurisprudenza di merito, si vedano Trib. Napoli 15 novembre 2018; Trib. Milano 5 settembre 2019, Trib. Trani 10 marzo 2021, n. 402 e Trib. Milano 11 agosto 2021. Sul complesso rapporto tra interessi individuali dei lavoratori e interesse collettivo dell'organizzazione sindacale in materia di discriminazioni si vedano App. Roma 9 ottobre 2012 e Cass. 21 luglio 2021, n. 20819. Un altro ambito in cui viene alla luce l'alterità dell'interesse collettivo di cui è titolare il sindacato è quello relativo alla materia dei controlli a distanza: cfr. Cass. pen. 31 gennaio 2017, n. 22148.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, cit., p. 74.

privato»⁽⁶⁸⁾. In questa prospettiva, la libertà del sindacato di perseguire gli interessi collettivi, intrinsecamente connessa alla libertà dell'organizzazione sindacale sancita dall'art. 39 Cost.⁽⁶⁹⁾, si salda con l'art. 3, co. 2, Cost.⁽⁷⁰⁾, rendendo i sindacati lo strumento utile a garantire la rilevanza e la tutela dell'interesse collettivo dei lavoratori all'«effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

È proprio in virtù di quest'interesse collettivo di cui sono titolari i sindacati, dunque, che le organizzazioni dei lavoratori possono mettere in campo, senza che possa essere loro imposto alcun obbligo non previsto dall'art. 39 Cost. stesso, «una variegata gamma di comportamenti»⁽⁷¹⁾, tra cui assumono particolare rilevanza ai fini della presente analisi le attività che le organizzazioni dei lavoratori possono svolgere nell'ambito di processi di concertazione e di dialogo strutturato con i decisori pubblici⁽⁷²⁾, anche in relazione a problematiche che esorbitano dalla tradizionale area di interesse della rappresentanza dei lavoratori, come può accadere con riferimento alle politiche in materia di abitazioni, trasporti, sanità o fisco⁽⁷³⁾.

(68) Così S. LIEBMAN, *Contributo allo studio della contrattazione collettiva nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 43.

(69) Si veda, da ultimo, M. RICCI, *Autonomia privata collettiva e art. 39 cost.: per un continuum dialettico tra dimensione autonoma ed eteronoma*, in *ADL*, 2025, n. 1, p. 15.

(70) Cfr. G. GIUGNI, *Art. 39*, cit., p. 273. Più di recente, si veda F. SIOTTO, *Ordinamento sindacale democratico. La prospettiva interna*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 5.

(71) Così G. GIUGNI, *Art. 39*, cit., p. 274.

(72) Con diversi rilievi e approcci: G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *DLRI*, 1985, n. 1, pp. 53-64, spec. pp. 63-64; R. DE LUCA TAMAJO, *Introduzione*, in *Parlamento e concertazione*, in *QADL*, 1999, n. 4, pp. 43-51; F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione*, in *RTDP*, 2000, n. 1, pp. 35-80, spec. pp. 76-77; E. GHERA, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in *RIDL*, 2000, n. 2, I, pp. 115-148, spec. pp. 144-148; A. MARESCA, *Concertazione & contrattazione*, in *ADL*, 2000, n. 2, pp. 197-214, spec. pp. 209-211; A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, in *ADL*, 2008, n. 1, pp. 1-5.

(73) In questi termini, G. GIUGNI, *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *PD*, 1970, n. 1, p. 49. Proprio le politiche abitative, ad esempio, costituiscono un tema su cui recentemente il sindacato ha esercitato un ruolo di pressione politica sul decisore pubblico: cfr. A. MATTEI, G.A. RECCHIA, *Il sindacato come attore dello spazio urbano*, in *LD*, 2025, n. 2, pp. 332-334; M. DALLA SEGA, *Le politiche aziendali e contrattuali alla prova dell'emergenza abitativa: una lettura giuslavoristica*, in *DRI*, 2025, n. 4, pp. 967-969.

Si tratta di una forma di compenetrazione dei sindacati nella sfera degli interessi generali che, soprattutto durante il Novecento, ha dato luogo a uno “scambio politico” tra Stato e organizzazioni dei lavoratori ⁽⁷⁴⁾, senza, però, che tale scambio alterasse la natura privata e collettiva degli interessi rappresentati dalle organizzazioni sindacali, che in nessun caso possono essere confusi con gli interessi generali ⁽⁷⁵⁾. Ciò che occorre tuttavia evidenziare è che il dialogo e finanche la pressione nei confronti del decisore pubblico non potrebbero essere considerati alla stregua dell’attività di rappresentanza di interessi particolari o di *lobbying* ⁽⁷⁶⁾, poiché «l’accesso degli interlocutori sociali ad una sede di ascolto e di proposta» ⁽⁷⁷⁾ avverrebbe al fine di svolgere l’attività di rappresentanza degli interessi collettivi e, quindi, sarebbe tutelato dall’art. 39 Cost. ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. A. PIZZORNO, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. CROUCH, A. PIZZORNO (a cura di), *Conflitto in Europa*, Etas, Milano, 1977, pp. 407-433, che registra lo scambio tra decisioni politiche tendenti alla stabilizzazione economica e alla redistribuzione del reddito e consenso sociale, espresso dalle organizzazioni sindacali in termini di moderazione delle richieste salariali e, in genere, dell’azione rivendicativa. Si veda anche, con un diverso approccio, G. GIUGNI, *Stato sindacale, pan-sindacalismo, supplenza sindacale*, cit., spec. pp. 55-56.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. M. GRANDI, *In difesa della rappresentanza sindacale*, cit., p. 645; E. GRAGNOLI, *La tutela della libertà individuale e lo spazio del gruppo organizzato*, cit., p. 723.

⁽⁷⁶⁾ Si veda però, in senso opposto, M. D’ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in RIDL, 1987, n. 2, I, p. 232.

⁽⁷⁷⁾ Così B. TRENTIN, *Intervento*, in *Parlamento e concertazione*, cit., p. 132.

⁽⁷⁸⁾ Si veda, però, C. cost. 7 febbraio 1985, n. 34, con nota di O. MAZZOTTA, *Il neocontrattualismo alla prova*, in FI, n. 4, 1985, pp. 975-982, che ha negato la copertura costituzionale all’attività di concertazione ed il cui principio di diritto è stato più volte confermato dalla Consulta (cfr. G. SCACCIA, *La concertazione nella Costituzione*, in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Padova, Cedam, 2009, spec. pp. 37-47). La decisione è stata duramente criticata dalla dottrina, che ha giudicato, sul punto, la pronuncia ora «ambigua e oscura» (così G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit., p. 248), ora «fuori dalle righe» e «molto evasiva» (così G. FERRARO, *Intervento*, in *Parlamento e concertazione*, cit., p. 56), in ogni caso frutto di «una lettura astorica ed eccessivamente rigida del primo comma dell’art. 39, direttamente funzionalizzato all’obiettivo limitato della contrattazione nazionale di categoria di cui al comma quarto», suggerendo al contempo che «a diversa conclusione si sarebbe [...] pervenuti valorizzando – [...] in chiave storico-evolutiva – il precetto della libertà sindacale come comprensivo della libertà di attività e di contrattazione collettiva» (così M. TIRABOSCHI, *L’efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro: atipicità dello schema negoziale, giuridicità del vincolo e cause di scioglimento*, in DRI, 1994, n. 1, p. 107, nota 15; in termini simili, G. SANTORO-PASSARELLI, *Intervento*, in *Parlamento e*

Da questa conclusione non potrebbe che discendere, anche in relazione alle ipotesi di dialogo con il decisore pubblico, una netta alterità del fenomeno sindacale rispetto a quello della rappresentanza di interessi particolari; al contrario, da una diversa impostazione, tesa a confondere i due fenomeni, deriverebbe un affievolimento della specificità della tutela fornita dall'art. 39 Cost. all'attività sindacale di rappresentanza degli interessi collettivi, che verrebbe degradata a mera rappresentanza di interessi particolari ⁽⁷⁹⁾, con importanti ricadute sull'assetto costituzionale del sistema delle relazioni industriali.

Da questa prospettiva, dunque, la scelta della maggior parte proposte di legge di escludere la fattispecie sindacale dal perimetro di applicazione delle disposizioni in materia di rappresentanza di interessi non può che apparire come costituzionalmente doverosa, giacché l'istituzione di un obbligo per i sindacati di iscrizione nel registro dei rappresentanti di interessi violerebbe, nei termini esposti in precedenza, l'art. 39 Cost., dovendosi invece considerare l'attività dei sindacati che si interfacciano con i decisori pubblici come attività di rappresentanza degli interessi collettivi svolta in ragione delle prerogative riconosciute alle organizzazioni dei lavoratori dagli artt. 3, co. 2, e 39 Cost.

Se tale conclusione si riferisce all'organizzazione sindacale dei lavoratori, è possibile rilevare come più complesso sia invece l'inquadramento del rapporto tra il fenomeno della rappresentanza di interessi particolari e la rappresentanza di impresa. Accogliendo infatti la tesi per cui anche la rappresentanza imprenditoriale sarebbe, come la rappresentanza dei lavoratori, da riferire ad interessi collettivi e, quindi, tutelata dall'art. 39

concertazione, cit., p. 77, e A. MARESCA, *Concertazione & contrattazione*, cit., p. 210). Una posizione più cauta è invece espressa da R. DE LUCA TAMAJO, *Introduzione*, cit., pp. 46-47, e da E. GHERA, *La concertazione nell'esperienza italiana*, cit., pp. 144-148, che ritiene «la concertazione sociale [...] un utile sostegno alle politiche economiche e del lavoro decise dal governo e dal parlamento», purché non «declin[i] verso forme di corporativismo».

⁽⁷⁹⁾ Si veda, in proposito, V. BAVARO, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, in *DRI*, 2017, n. 1, p. 42, che considera «emblematica» del processo di assimilazione al *lobbying* dell'attività degli attori delle relazioni industriali «la prassi di concertazione sociale territoriale [...] attivata attraverso sedi istituzionali nelle quali rappresentanze delle imprese e sindacati siedono a fianco di altri rappresentanti di gruppi sociali, tradizionalmente estranei al sistema di relazioni industriali».

Cost. ⁽⁸⁰⁾, si dovrebbe necessariamente concludere che anche l'esclusione delle associazioni datoriali dal perimetro di applicazione delle proposte di legge sulla rappresentanza di interessi sarebbe espressione di un precetto costituzionale, anche se non di poco conto, nell'ottica di assicurare una simile esclusione, sarebbe la circostanza per cui l'associazionismo imprenditoriale non può godere sul piano costituzionale del medesimo «privilegio riservato ai sindacati dei lavoratori», che, come ricordato, «trova il proprio fondamento nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.» ⁽⁸¹⁾.

Ad una diversa conclusione, però, si potrebbe arrivare accogliendo le diverse tesi che riconducono l'associazionismo imprenditoriale all'art. 18 Cost. ⁽⁸²⁾, all'art. 41 Cost. ⁽⁸³⁾ o al combinato delle due disposizioni ⁽⁸⁴⁾: aderendo a queste impostazioni, infatti, si potrebbero considerare gli interessi perseguiti dalle associazioni datoriali non come autentici interessi collettivi, bensì come proiezione di interessi individuali, riscontrando così punti di contatto con l'attività di rappresentanza di interessi. A ben vedere, una simile conclusione potrebbe apparire rafforzata dalle attività concretamente svolte, soprattutto al livello nazionale, dalle associazioni

⁽⁸⁰⁾ Cfr. G. PERA, *Sulla libertà sindacale unilaterale*, in *MGL*, 1976 (ora in *Scritti di Giuseppe Pera. Vol. II: Diritto sindacale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1453-1459); L. MENGONI, *Ancora sulla libertà sindacale degli imprenditori*, in *MGL*, 1980, n. 1, pp. 146-150; M. PEDRAZZOLI, *Qualificazioni dell'autonomia collettiva e procedimento applicativo del giudice*, in *LD*, 1990, n. 3, pp. 403-406; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, vol. 1, Utet, Milano, 2016, p. 107. In favore di una simile soluzione, sembra militare anche la risalente giurisprudenza costituzionale: cfr. C. cost. 26 gennaio 1960, n. 1.

⁽⁸¹⁾ Così M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 106.

⁽⁸²⁾ Si veda M. RUSCIANO, *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in *RIDL*, 1985, n. 4, I, p. 590, che rileva come «la libertà dei datori di lavoro di costituire proprie associazioni discende dal solo art. 18 della Costituzione» e ricorda come «la scelta associativa del datore di lavoro» sia «garantita sì dal 1° comma dell'art. 41 Cost. e però sottoponibile anche, come tale, ai limiti del 2° comma della medesima norma». In maniera adesiva, G. FONTANA, *Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2010, n. 78, p. 8 e p. 23.

⁽⁸³⁾ Cfr. M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, cit., pp. 64-65; G. SANTORO-PASSARELLI, *Sulla libertà sindacale dell'imprenditore*, in *RTDPC*, 1976, n. 1, *passim*, spec. p. 208.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. G. GIUGNI, *Art. 39*, cit., pp. 270-271, che osserva come per l'associazionismo imprenditoriale «opererebbe [...] l'art. 18 congiuntamente però con i limiti [...] posti dall'art. 41 all'iniziativa economica privata». Più di recente, si veda A. MARCIANO, *L'associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 26.

imprenditoriali, che risultano, in ragione della loro natura complessa – trattandosi di associazioni cui afferiscono non solo persone fisiche ma anche persone giuridiche, compresi grandi gruppi societari che hanno interesse ad orientare le politiche nazionali ⁽⁸⁵⁾ –, improntate anche ad azioni più tradizionalmente ascrivibili al perimetro del *lobbying*, anche in relazione a materie che fuoriescono dalla regolazione del lavoro ⁽⁸⁶⁾. Ne deriverebbe, dunque, che la scelta di sottrarre le organizzazioni datoriali dagli obblighi previsti per i rappresentanti di interessi sarebbe certamente legittima, ma non costituzionalmente vincolata come è invece per le organizzazioni sindacali dei lavoratori. Si tratterebbe di una conclusione di notevole importanza, soprattutto in considerazione dell'accentuazione della frammentazione della rappresentanza di impresa ⁽⁸⁷⁾, testimoniata anche da recenti indagini che documentano la presenza di ben 254 sigle datoriali non rappresentate al Cnel che sottoscrivono oltre seicento contratti collettivi che hanno un'applicazione numerica limitatissima, se non del tutto inconsistente ⁽⁸⁸⁾. Rispetto a tali soggetti, si potrebbe legittimamente dubitare della loro natura di organizzazioni di rappresentanza degli interessi datoriali, potendosi piuttosto ritenere che si tratti di vere e proprie lobby (si veda *infra*, § 4).

⁽⁸⁵⁾ Si veda VARDARO, *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, cit., spec. p. 218.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *DLRI*, 2016, n. 3, p. 409; L. BELLARDI, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *LD*, 2016, n. 4, p. 941; V. PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 21. In una prospettiva sociologica, si veda anche M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, in *DRI*, 2006, n. 1, p. 38 e p. 48.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, cit., p. 405.

⁽⁸⁸⁾ Si veda A. FERI, M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL*, in *CNEL, Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2025, n. 31, p. 48.

3. La rappresentanza di interessi presso il Cnel: ambiguità e contraddizioni sulla sua funzione

Chiarito come la fattispecie sindacale debba necessariamente essere distinta dal fenomeno della rappresentanza di interessi, occorre osservare come alcune scelte operate dalle proposte di legge in discussione siano, rimediate alla luce dell'alterità che si può riscontrare tra interessi collettivi e interessi particolari, foriere di ambiguità.

In particolare, non può essere trascurata ai fini della presente indagine la scelta di istituire il registro dell'attività di *lobbying* presso il Cnel (si veda *supra*, § 1), una scelta sulla quale non è mancato il dibattito tanto tra le forze politiche quanto tra gli esperti auditi dalla Commissione Affari costituzionali in fase di elaborazione della proposta di legge approvata nel corso della presente Legislatura dalla Camera dei Deputati e attualmente in discussione al Senato ⁽⁸⁹⁾.

È stato infatti notato come l'istituzione del registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi presso il Cnel possa «risvegliarne la vocazione originaria – e mai del tutto espressa – di luogo naturale di rappresentanza degli interessi» ⁽⁹⁰⁾, trasformando il Cnel nel canale di accesso di cui si avvalgono i gruppi di interesse per influenzare le scelte del decisore pubblico ⁽⁹¹⁾. A rafforzare simili opinioni, inoltre, è stato rilevato che l'attribuzione delle funzioni attinenti al controllo delle attività di rappresentanza degli interessi al Cnel consentirebbe di «collocare simbolicamente il *lobbying* entro un orizzonte di fisiologica intermediazione tra società civile e istituzioni, superando visioni riduttive o meramente patologiche del fenomeno» ⁽⁹²⁾. Allo stesso tempo, però, non sono mancate posizioni critiche, che hanno sollevato dubbi in ordine alla possibilità di attribuire al Cnel funzioni di vero e proprio controllo sul registro pubblico per la trasparenza dell'attività di

⁽⁸⁹⁾ Si veda il documento conclusivo *Indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi* approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati il 19 settembre 2024 e allegato al resoconto stenografico della seduta, spec. pp. 36-37.

⁽⁹⁰⁾ Così L. LONGHI, *Una legge sulla rappresentanza degli interessi: la volta buona?*, in *Lettere AIC*, 23 marzo 2024. Nella medesima prospettiva, si veda già N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in cammino*, 21 novembre 2006, p. 7.

⁽⁹¹⁾ Si veda già P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 334.

⁽⁹²⁾ In questi termini, D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX Legislatura*, cit., p. 29.

rappresentanza di interessi, poiché tale attribuzione potrebbe porsi al di fuori del tradizionale ambito di funzioni di consulenza e iniziativa legislativa disegnate dal costituente per il Consiglio ⁽⁹³⁾.

Nella prospettiva della presente indagine, invece, non può non essere posto in evidenza come susciti perplessità la visione del Cnel come generica sede di rappresentanza di interessi. Si tratta, infatti, di un risultato che non può che essere ritenuto frutto di una equivoca sovrapposizione tra interessi collettivi e particolari ⁽⁹⁴⁾.

Non v'è dubbio, infatti, che, ai sensi dell'art. 99 Cost. – da leggere quale parte di un sistema normativo composto anche dagli artt. 39, 40 e 46 Cost. ⁽⁹⁵⁾ –, nel Cnel trovino spazio i rappresentati delle «categorie produttive», da intendersi quali «il complesso di coloro che partecipano alla produzione economica con identità di funzione» ⁽⁹⁶⁾. Non si tratta, dunque, di un'istituzione funzionale alla generica rappresentanza di interessi particolari ⁽⁹⁷⁾, ma – nella prospettiva, diffusa in molte società pluraliste ⁽⁹⁸⁾, di garantire la rappresentanza delle organizzazioni professionali – unicamente degli interessi di lavoratori e imprese ⁽⁹⁹⁾. Le scelte del costituente, infatti, impongono di considerare il Cnel come «un'importante

⁽⁹³⁾ Si veda l'opinione della professoressa Catelani, riportata in *Indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi*, cit., p. 37. Sul punto, si veda già L. VENTURA, *Art. 99 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Artt. 99-100. Gli organi ausiliari. Artt. 101-103. La magistratura*, Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1994, pp. 8-9.

⁽⁹⁴⁾ Si tratta di un rilievo formulato anche da M. TIRABOSCHI, *Primo sì alla legge sulle lobby. Resta il nodo dei corpi intermedi*, in *Avvenire* del 6 febbraio 2026.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. A. PAPA, *Il CNEL tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, in *DL*, 1990, n. 6, I, p. 445; M. TIRABOSCHI, *Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, ADAPT University Press, Bergamo, 2025, p. 229.

⁽⁹⁶⁾ Così G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *RIDL*, 1957, n. 1, I, p. 14.

⁽⁹⁷⁾ *Ivi*, p. 17.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. M. CORTI, *Art. 99 Cost.*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2019, p. 257.

⁽⁹⁹⁾ In questa prospettiva, L. VENTURA, *Art. 99 Cost.*, cit., p. 15. Si tratta, d'altronde, di un rilievo formulato sin da subito in dottrina: si veda già G. FERRARI, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro quale organo ausiliario*, in *RGL*, 1955, I, p. 355, che rileva che i rappresentanti che compongono il Cnel siano da intendere come dei lavoratori e dei datori di lavoro, con la conseguenza che «le “categorie produttive” formano ed esauriscono il “lavoro”», intesa quale materia che costituisce, insieme all'economia, «il preciso contenuto dell'organo».

“struttura di razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico”», che può «costituire un terreno di confronto oggettivo sui grandi temi sociali ed economici, garantito dalla compresenza sia di tutte le organizzazioni più rappresentative, sia di esperti tecnicamente competenti»⁽¹⁰⁰⁾.

La funzione del Cnel delineata dalla Carta costituzionale, anche se non assolta sempre in maniera proficua nel corso dei decenni⁽¹⁰¹⁾, è quindi quella di fungere da «organo di rappresentazione degli interessi socio-economici»⁽¹⁰²⁾, garantendo una forma di “pluralismo istituzionalizzato” e incentivando la partecipazione delle parti sociali, senza alterarne la natura, alla formazione delle decisioni pubbliche attraverso il confronto con il parlamento e il governo nelle modalità previste dall’art. 99, commi 2 e 3⁽¹⁰³⁾.

Le competenze del Cnel, infatti, non si sviluppano sull’universalità dei temi economici, ma principalmente sulle materie del lavoro, rispetto alle quali la composizione dei contrapposti interessi non è mai facile e, dunque, necessita di una «sede istituzionale che si faccia carico di fornire, in termini il più possibile condivisi, informazioni di sintesi ed elementi utili per le scelte che i decisori politici e gli attori del sistema di relazioni industriali sono inevitabilmente chiamati a compiere»⁽¹⁰⁴⁾.

Ricostruita in questi termini la funzione del Cnel, dunque, appare evidente come non possa trovare spazio al suo interno la generica rappresentanza di interessi particolari, che, al contrario, potrebbe avere una più adeguata sede presso l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, la cui funzione è strettamente connessa alla regolazione dei mercati e alla repressione delle pratiche anticoncorrenziali. La scelta di istituire il registro presso l’AGCM, infatti, sarebbe certamente più naturale, poiché permetterebbe di evidenziare il ruolo che ha tale Autorità nel rendere

⁽¹⁰⁰⁾ Così T. TREU, *Il Cnel ieri e oggi*, in *DLM*, 2018, n. 3, p. 430.

⁽¹⁰¹⁾ Si vedano le aspre critiche di U. ROMAGNOLI, *Sindacato e Costituzione: un incontro ravvicinato, ma non troppo*, cit., pp. 172-173, ma già in precedenza quelle di G. GIUGNI, *Il nuovo CNEl*, in *LI*, 1989, n. 8, p. 3.

⁽¹⁰²⁾ Si veda A. PAPA, *Il CNEl tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, cit., p. 450.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza*, cit., p. 37, cui adde, in una diversa prospettiva, P. BONI, *Il ruolo del CNEl nella sistemazione del diritto del lavoro degli anni ‘80*, in *RGL*, 1987, I, p. 472.

⁽¹⁰⁴⁾ Così M. TIRABOSCHI, *Il contributo del Cnel alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2023, n. 4, p. 995.

trasparenti le relazioni istituzionali e le attività che incidono sul corretto funzionamento del mercato ⁽¹⁰⁵⁾. Se, come è stato evidenziato, non è da trascurare che l'attività di rappresentanza degli interessi non si esaurisce esclusivamente nella dimensione economica ⁽¹⁰⁶⁾, è comunque da sottolineare che tale dimensione è certamente la più rilevante e, per questa ragione, l'attribuzione – già di per sé più opportuna ad un'autorità indipendente – di funzioni di controllo sull'attività dei rappresentanti di interessi particolari all'AGCM avrebbe l'indubbio vantaggio di ricondurre la regolazione della rappresentanza degli interessi nell'ambito delle lecite attività economiche, anche tenuto conto che in tale ambito emerge un rilevante profilo di tutela della concorrenza e della parità di accesso al decisore pubblico ⁽¹⁰⁷⁾. Si tratta, in definitiva, di aspetti che ben potrebbero conciliarsi con natura e funzione dell'AGCM, rafforzando la coerenza sistematica dell'intervento normativo e garantendo maggiore trasparenza ed equilibrio nel rapporto tra interessi privati e potere pubblico.

Al contrario, l'attribuzione al Cnel del ruolo di sede privilegiata per l'attività di rappresentanza degli interessi comporterebbe principalmente lo svilimento della sua funzione, costituzionalmente prevista, di sede delle organizzazioni sindacali e datoriali, determinando un'indebita sovrapposizione, sul piano istituzionale, tra la rappresentanza di interessi collettivi e la mera tutela di interessi particolari.

In quest'ottica, anzi, l'istituzione del registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi appare ancora più problematica a fronte della mancata istituzione dell'archivio degli organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive introdotto dall'art. 16, co. 2, lett. f, l. 30 dicembre 1986, n. 936 ⁽¹⁰⁸⁾. Nelle intenzioni del legislatore che lo aveva previsto, infatti, tale archivio avrebbe dovuto rendere trasparente la «fittissima rete di organismi

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 221.

⁽¹⁰⁶⁾ In questa prospettiva, D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX Legislatura*, cit., p. 28, nonché i rilievi dei professori Catelani e Luciani in *Indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi*, cit., p. 36.

⁽¹⁰⁷⁾ In questo senso, le osservazioni della professoressa Fabrizzi, in *Indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi*, cit., p. 36.

⁽¹⁰⁸⁾ Si veda L. GAETA, *Le nuove attribuzioni del Cnel in materia di elaborazione di informazioni: rivitalizzazione o eutanasia dell'istituto?*, in *Lavoro* 80, 1988, p. 335.

statali, o comunque pubblici» che vedono al loro interno la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali ⁽¹⁰⁹⁾, riconoscendo anche sul piano istituzionale il ruolo delle categorie produttive come rappresentanti degli interessi dei lavoratori e delle imprese. L'intuizione del legislatore del 1986 era anche rafforzata dalle conclusioni a cui era pervenuta nel decennio precedente la giurisprudenza costituzionale, che aveva evidenziato che la partecipazione delle organizzazioni sindacali all'interno degli «enti pubblici che [...] perseguono finalità che si ricollegano, in qualche modo, al mondo del lavoro [...] trova il suo fondamento nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione che tende a consacrare l'eguaglianza sostanziale dei lavoratori e promuoverne l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» ⁽¹¹⁰⁾.

In questa prospettiva, dunque, il c.d. archivio delle nomine, ritenuto «essenziale per una valutazione del fenomeno della presenza del sindacato nelle istituzioni», avrebbe potuto – e potrebbe tuttora, come dimostrano le iniziative tese a rilanciarlo ⁽¹¹¹⁾ – rispondere ad un'esigenza di razionalizzazione, fornendo «un contributo per un maggiore equilibrio istituzionale nella materia delle designazioni, senza intaccare la libertà degli organismi produttivi e delle organizzazioni sindacali» ⁽¹¹²⁾. La finalità dell'archivio degli organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive sarebbe, infatti, radicalmente diversa rispetto a quella del registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, giacché non imporrebbe obblighi alle organizzazioni sindacali e datoriali, ma si limiterebbe a documentarne la partecipazione negli organismi pubblici al fine di garantire la trasparenza.

Tuttavia, la contemporanea mancata istituzione dell'archivio previsto dall'art. 16, co. 2, lett. f, l. n. 936/1986 e l'eventuale istituzione presso il Cnel del registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi determinerebbe un'anomala alterazione delle funzioni

⁽¹⁰⁹⁾ Così L. VENTURA, *Art. 99 Cost.*, cit., p. 45.

⁽¹¹⁰⁾ Così C. cost. 5 febbraio 1975, n. 15.

⁽¹¹¹⁾ Si veda, in particolare, lo schema di disegno di legge n. 8/2025, recante *Disposizioni in materia di formazione e aggiornamento dell'«Archivio delle nomine» di cui all'articolo 16, comma 2, lett. f), della legge 30 dicembre 1986, n. 936*, elaborato dallo stesso Cnel ai sensi dell'art. 10, lett. i, l. n. 936/1986 e approvato dall'assemblea del 25 settembre 2025.

⁽¹¹²⁾ In questi termini, Cnel, *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, in *Documenti CNEL*, 1992, n. 15, p. 276.

del Cnel. Dall'asimmetria tra i due strumenti – l'uno, a quarant'anni esatti dalla entrata in vigore della legge n. 936/1986, non ancora istituito; l'altro, invece, in via di istituzione – deriverebbe infatti un assetto difficilmente giustificabile sul piano sistematico, poiché, mentre l'attività di rappresentanza di interessi verrebbe ricondotta entro un quadro formale di trasparenza e pubblicità, la presenza istituzionale delle organizzazioni sindacali e datoriali negli organismi pubblici continuerebbe a rimanere priva di un analogo strumento di ricognizione e razionalizzazione, con la conseguenza che, presso lo stesso Cnel, finirebbe per avere una paradossale maggiore legittimazione l'attività di *lobbying* rispetto all'attività di rappresentanza presso il decisore pubblico dei corpi intermedi.

4. Conclusioni: la regolazione dell'attività di *lobbying* e il nodo della esatta collocazione dei soggetti che promuovono il c.d. *dumping* contrattuale

Nel presente contributo si è dato conto dell'alterità, necessaria sul piano costituzionale, tra attività di rappresentanza degli interessi particolari e degli interessi collettivi. Si tratta, come si è avuto modo di argomentare, di due fenomeni da tenere ben distinti, dal momento che, a differenza della generica attività di rappresentanza di interessi, l'attività di rappresentanza in forma organizzata di interessi collettivi può godere di una particolare rilevanza sul piano costituzionale, che mal si concilierebbe con l'imposizione di vincoli all'azione collettiva (si veda *supra*, § 2). Anzi, proprio la tutela costituzionale riconosciuta all'azione di rappresentanza degli interessi collettivi sarebbe da estendere anche alle azioni di dialogo e concertazione che i rappresentanti degli interessi collettivi possono intraprendere con il decisore pubblico, che non sarebbero tanto riconducibili al mero *lobbying* quanto, almeno con riferimento alle organizzazioni dei lavoratori, espressione di libera attività sindacale.

Al contrario, un indebito appiattimento, anche sul piano istituzionale (si veda *supra*, § 3), del fenomeno della rappresentanza di interessi collettivi sulla generica rappresentanza di interessi particolari vanificherebbe il particolare statuto di favore che nell'ordinamento è attribuito alla rappresentanza di interessi collettivi e, in particolare, agli interessi collettivi dei lavoratori, la cui attività di rappresentanza è funzionale a garantire, secondo quanto disposto dall'art. 3, co. 2, Cost., l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del

Paese. D'altro canto, una regolazione che tenda inopportunamente all'inclusione degli interessi collettivi nel perimetro della generica rappresentanza di interessi particolari non farebbe altro che dare corpo, anche sul piano normativo, ai processi di disintermediazione⁽¹¹³⁾ e di svalutazione della dimensione collettiva⁽¹¹⁴⁾ che si sono registrati negli ultimi decenni, negando la specificità del ruolo ricoperto nello sviluppo dei processi democratici in senso pluralista, attraverso la raccolta e la mediazione degli interessi, dalle grandi organizzazioni sindacali e datoriali, degradate, insieme ai partiti, a «meri contenitori di frammenti di una società liquida»⁽¹¹⁵⁾. Un simile approccio, infatti, segnerebbe la resa a quel «vertiginoso mutamento [che] ha determinato la c.d. “decollettivizzazione degli interessi”» e alla «progressiva liquefazione dei legami sociali»⁽¹¹⁶⁾, fenomeni la cui rilevanza certo non si nega e che pure sono alla base di un opportuno intervento in materia di *lobbying*, ma che non possono giustificare un totale scolorimento degli interessi collettivi, fino alla loro sostanziale assimilazione a qualsiasi interesse individuale.

Il riconoscimento dell'alterità rispetto al fenomeno della rappresentanza di interessi, anche con riferimento al dialogo con il decisore pubblico, dell'azione collettiva dei soggetti sindacali, all'opposto, potrebbe essere il segno di un'inversione di rotta volta ad affermare la prevalenza delle forme con cui si manifestano non gli interessi dell'individuo isolato, ma della persona, la quale non si sviluppa all'interno della sola dimensione individuale, ma anche – e soprattutto – della dimensione sociale e relazionale⁽¹¹⁷⁾, come dimostra la tensione alla costruzione di aggregazioni collettive riconducibili alla fattispecie sindacale anche con riferimento ai contesti altamente individualizzanti del lavoro digitale⁽¹¹⁸⁾.

Tutto ciò, dunque, dimostrerebbe come l'esclusione del fenomeno sindacale dalla regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi

(113) Cfr. B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, cit., p. 559.

(114) Si veda L. ZOPPOLI, *Individuale e collettivo nel diritto del lavoro: la persona come radice comune*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 356.

(115) Così M. RUSCIANO, *Sindacati e partiti nell'attuale momento storico*, cit., p. 42.

(116) Così A. LONGO, *La soglia della necessità costituzionale*, cit., pp. 24-25.

(117) Cfr. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Adapt University Press, Bergamo, 2019, pp. 9-10, cui addde L. ZOPPOLI, *Individuale e collettivo nel diritto del lavoro*, cit., p. 357.

(118) Si veda G.A. RECCHIA, *Alone in the Crowd? La rappresentanza e l'azione collettiva ai tempi della sharing economy*, in *RGL*, 2018, I, n. 1, spec. p. 162.

particolari sia non solo costituzionalmente doverosa, ma da rafforzare, operando le dovute differenziazioni tra i due fenomeni. Questa conclusione, si badi, non eliminerebbe la necessità, da cui ha preso le mosse il presente contributo, di un intervento normativo che renda opportunamente trasparenti i processi connessi alla rappresentanza di interessi. Le proposte di legge in discussione, anzi, potrebbero essere utili, sul piano del diritto sindacale, per affrontare, sotto una diversa luce, il complesso problema della natura delle organizzazioni sindacali e datoriali c.d. “pirata”.

Se la caratteristica dell’attività sindacale è infatti di essere diretta alla «autotutela di interessi connessi a relazioni giuridiche in cui è dedotta l’attività di lavoro» ⁽¹¹⁹⁾, logica conclusione è che, come è stato efficacemente notato, nei casi in cui, nella sua attività, l’organizzazione non persegua concretamente l’autotutela degli interessi non è possibile rintracciare i caratteri della fattispecie sindacale ⁽¹²⁰⁾. In assenza di una genuina attività di rappresentanza degli interessi collettivi, suffragata quindi da una politica rivendicativa ⁽¹²¹⁾ – che si può estrinsecare in diversi modi, ma che deve teleologicamente tendere all’autotutela collettiva –, non si può non ritenere che tali soggetti, «se anche fossero collettivi (e non simulassero la loro stessa consistenza associativa, come vi è da pensare), non sarebbero sindacati o, meglio, sarebbero di comodo e, comunque, non rientrerebbero nel paradigma dell’art. 39, comma 1, Cost.» ⁽¹²²⁾. Si tratterebbe, quindi, di accordare la qualifica di organizzazione sindacale prevista dalla Costituzione unicamente a fronte di un

⁽¹¹⁹⁾ Così G. GIUGNI, *Art. 39*, cit., p. 265.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, n. 2, qui p. 271; M.G. GRECO, *Contrattazione collettiva, contratti pirata e regolamenti nella determinazione dei livelli retributivi nelle cooperative di produzione e lavoro*, in *VTDL*, 2017, n. 2, pp. 376-377; S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, n. 1, pp. 187-188; G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in *DRI*, 2021, n. 3, pp. 714-715.

⁽¹²¹⁾ Si veda G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, n. 4, I, p. 383.

⁽¹²²⁾ Così E. GRAGNOLI, *L’impresa illecita*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 357. Analogamente, C. GAROFALO, *Pluralismo sindacale: oltre il contratto leader, v’è solo quello pirata?*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Adapt University Press, Bergamo, 2023, p. 190.

giudizio che non riguardi ciò che l'organizzazione sostiene di essere, ma «ciò che tipicamente fa (riequilibrare il potere sociale nella sfera della produzione attraverso la rappresentanza collettiva degli interessi, l'organizzazione del conflitto e la contrattazione collettiva)»⁽¹²³⁾. Ciò non significa far ricadere nel perimetro dell'art. 39 Cost. le sole organizzazioni tradizionalmente più rappresentative (ironicamente definite come il «club delle confederazioni sindacali più rappresentative»⁽¹²⁴⁾) né aprioristicamente considerare come non sindacali i soggetti che stipulano accordi collettivi che prevedono standard di tutela deteriori per i lavoratori – soprattutto se tali standard sono necessari a perseguire obiettivi differenti (come, ad esempio, la tutela dell'occupazione)⁽¹²⁵⁾ –, ma impone di ricondurre alla fattispecie sindacale costituzionalmente tutelata soltanto quelle organizzazioni che manifestano una «genuina alterità» rispetto alla controparte e «una costante tensione» al perseguimento degli interessi collettivi, anche attraverso il ricorso a strumenti di pressione tipici dell'autotutela⁽¹²⁶⁾, escludendo invece i casi viziati da atteggiamenti di complicità tra le parti⁽¹²⁷⁾, se non da una vera e propria vietata confusione, in un unico soggetto, della rappresentanza di lavoratori e imprese⁽¹²⁸⁾. In altri termini, non si tratta di formulare un'inopportuna

(123) In questi termini, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione*, oggi, cit., p. 671.

(124) Così U. ROMAGNOLI, *Sindacato e Costituzione: un incontro ravvicinato, ma non troppo*, cit., p. 179. In proposito, si veda anche E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, in *LDE*, 2021, n. 4, pp. 2-3. Sul punto, si rammenta anche il monito di G.F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in *RTDPC*, p. 14, che ricorda come non «sia sempre il sindacato maggioritario a elaborare le idee più progressive, a interpretare con più acuta sensibilità le esigenze dei lavoratori in una determinata situazione storica».

(125) Cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, cit., p. 270.

(126) In questa prospettiva, G. CENTAMORE, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 484; analogamente, B. DE MOZZI, *Contratto di categoria e libertà sindacale: questioni attuali*, in *VTDL*, 2021, n. 2, p. 256.

(127) Si veda G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata*, cit., pp. 715-718.

(128) È il caso della Ciu, che sottoscrive 56 contratti collettivi nazionali di lavoro come associazione datoriale e 158 come associazione sindacale dei lavoratori (cfr. A. FERI, M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *La contrattazione collettiva di minore applicazione*, cit., p. 33 e p. 37). In proposito, si ritiene condivisibile l'opinione di quanti hanno considerato simili fenomeni come integranti la fattispecie del c.d. sindacato misto, vietato ai

valutazione nel merito dell'azione collettiva delle organizzazioni sindacali, ma di «discernere a monte ciò che può fregiarsi dell'attributo sindacale da ciò che è strutturalmente estraneo al sistema costituzionalmente garantito dall'art. 39 Cost.»⁽¹²⁹⁾.

In questo senso, si potrebbe cogliere l'occasione dell'intervento sull'attività di rappresentanza degli interessi particolari per fare finalmente chiarezza su quali interessi siano rappresentati dalle molte «fantomatiche e altisonanti sigle»⁽¹³⁰⁾ che affollano il panorama delle relazioni industriali italiane e riflettere su se la loro attività, anche nelle loro interlocuzioni con il decisore pubblico, sia una genuina espressione di rappresentanza di interessi collettivi, e quindi tutelata dall'art. 39 Cost., oppure se si collochi al di fuori del perimetro disegnato dalla disposizione costituzionale e, dunque, non costituisca una manifestazione della rappresentanza di interessi collettivi, ma una generica attività di *lobbying* funzionale ad interessi particolari.

Si tratta, a ben vedere, di un tema che pone al centro una delicata valutazione degli interessi che, caso per caso, vengono in gioco al fine di valutare la genuinità degli interessi collettivi rappresentati, con la conseguenza che, nei casi in cui tali interessi mancherebbero oppure non sarebbero frutto di una genuina attività di rappresentanza, dovrebbe essere negata la natura sindacale del soggetto che li rappresenta (o, meglio, afferma di rappresentarli)⁽¹³¹⁾.

In proposito, è da notare come la più attenta dottrina abbia evidenziato come, in realtà, il carattere sindacale dell'organizzazione non sia da accertare in generale, ma sia da verificare «in relazione ad ogni singolo episodio di contrattazione o di conflitto»⁽¹³²⁾. Sebbene questa opinione affermi un principio condivisibile, ossia che anche le organizzazioni di cui è certo il carattere sindacale devono costantemente e in ogni loro azione rimanere coerenti con la finalità propria della fattispecie, è da rimarcare come le più recenti analisi empiriche abbiano evidenziato

sensi dell'articolo 17 Stat. lav. (si veda G. PIGLIALARMÌ, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata*, cit., pp. 713).

⁽¹²⁹⁾ Così S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, cit., p. 189.

⁽¹³⁰⁾ Così D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, n. 4, p. 887.

⁽¹³¹⁾ Cfr. E. GRAGNOLI, *L'impresa illecita*, cit., p. 357.

⁽¹³²⁾ Così A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, cit., p. 276.

l'esistenza di organizzazioni che, pur fregiandosi dell'attributo sindacale, agiscono sistematicamente al di fuori del perimetro dell'art. 39 Cost. ⁽¹³³⁾: è in tali casi, dunque, che può essere posto in dubbio alla radice il carattere sindacale del soggetto e la possibilità che questo possa godere delle prerogative riconosciute dalla disposizione costituzionale all'organizzazione sindacale in virtù del suo ruolo di rappresentante degli interessi collettivi. Al riguardo, inoltre, la dottrina più recente ha elaborato alcuni "indici-spia" utili a verificare l'assenza del carattere sindacale ⁽¹³⁴⁾, tra cui spicca la totale e strutturale distonia dei trattamenti economici e normativi riconosciuti dai contratti collettivi di cui sono firmatarie le parti collettive di cui è dubbio il carattere sindacale rispetto a quelli contenuti nelle ordinarie intese concluse dalle tradizionali organizzazioni sindacali ⁽¹³⁵⁾. Qualora, dunque, dall'analisi concreta dell'attività svolta emerga che alcuni soggetti asseritamente sindacali non perseguono in modo genuino l'autotutela degli interessi collettivi dei lavoratori, ma operano piuttosto attraverso la stipulazione sistematica di contratti collettivi recanti trattamenti economici e normativi significativamente deteriori rispetto agli standard ordinari del sistema di relazioni industriali, verrebbe meno il presupposto stesso per ricondurre la loro azione nell'ambito della fattispecie sindacale costituzionalmente tutelata. In simili casi, tali soggetti, pur qualificandosi formalmente come organizzazioni sindacali, non potrebbero invocare le prerogative derivanti dall'art.

⁽¹³³⁾ Cfr. M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, in *LD*, 2020, n. 1, pp. 211-235; G. PIGLIALARMÌ, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata*, cit., pp. 687-719.

⁽¹³⁴⁾ Si veda G. PIGLIALARMÌ, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata*, cit., p. 719, che considera: l'assenza di una piattaforma di rivendicazione; l'eccessiva complicità tra le parti; l'assenza di un coinvolgimento pieno dei lavoratori nei processi di costruzione del negoziato; la sistematica contrattazione al ribasso del trattamento economico-normativo; l'elevato grado di flessibilità della prestazione di lavoro; il continuo ricorso ad una legislazione di carattere promozionale che riconosce incentivi di carattere economico facendo leva sul criterio di specialità del contratto. Sul punto, si vedano anche G. CENTAMORE, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 481, S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, cit., p. 190, e G. PIGLIALARMÌ M. TIRABOSCHI, *Fare contrattazione nel terziario di mercato. Vol. I: Effettività delle tutele e contrasto al dumping contrattuale*, Adapt University Press, Bergamo, 2025, spec. pp. 58-59.

⁽¹³⁵⁾ Cfr. M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, cit., p. 232; E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, cit., p. 6;

39 Cost., poiché la loro attività risulterebbe strutturalmente estranea alla logica dell'autotutela collettiva che fonda la tutela costituzionale della libertà sindacale ⁽¹³⁶⁾.

L'accertamento della natura non sindacale di tali organizzazioni comporterebbe, dunque, la loro potenziale assoggettabilità ad eventuali obblighi previsti nei loro confronti dal legislatore, come potrebbe accedere con quelli in materia di *lobbying*: proprio dalla natura non sindacale di questi soggetti, infatti, non potrebbe non derivare una diversa qualificazione anche delle attività eventualmente svolte nei confronti del decisore pubblico, che, venendo meno il presupposto della rappresentanza di interessi collettivi costituzionalmente garantita, non potrebbero più essere ricondotte nell'alveo della libera azione sindacale, ma dovrebbero necessariamente essere qualificate come una forma di rappresentanza di interessi particolari. Le attività svolte da questi soggetti, quindi, non potrebbero sottrarsi alle esigenze di trasparenza e pubblicità alla base delle proposte di legge in materia di *lobbying*, che, se approvate, sarebbero efficaci anche nei loro confronti ⁽¹³⁷⁾, dal momento che non troverebbero applicazione le disposizioni delle proposte di legge volte ad escludere dall'ambito di applicazione della normativa sulla rappresentanza di interessi le organizzazioni sindacali e datoriali. Lette in questa prospettiva e considerate alla luce degli sforzi attuati nel corso degli ultimi anni per rendere trasparenti i dati inerenti alle sigle sindacali e datoriali e ai contratti collettivi da queste stipulati ⁽¹³⁸⁾, le proposte di legge volte a regolamentare la rappresentanza di interessi particolari non soltanto non si porrebbero in contrasto con la tutela costituzionale dell'azione sindacale, ma potrebbero anzi contribuire a preservarne la specificità, evitando che sotto l'etichetta dell'organizzazione sindacale trovino spazio forme di rappresentanza di interessi particolari che certamente non rispondono ai caratteri propri della fattispecie delineata dall'art. 39 Cost.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, cit., p. 189.

⁽¹³⁷⁾ Si veda in proposito anche quanto già rilevato da M. TIRABOSCHI, *Primo sì alla legge sulle lobby. Resta il nodo dei corpi intermedi*, cit.

⁽¹³⁸⁾ Si veda M. TIRABOSCHI, *Il "nuovo" archivio CNEL dei contratti collettivi di lavoro*, in *C&CC*, 2025, n. 40.

Abstract

Verso una de-costituzionalizzazione di fatto del sindacato? Note a margine delle proposte di regolazione per legge delle attività di *lobbying*

Obiettivi: il contributo mira ad indagare, a partire dalle recenti proposte di legge in materia di regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi, il rapporto tra attività di rappresentanza di interessi e fattispecie sindacale. **Metodologia:** il saggio adotta un approccio giuridico, valorizzando, oltre all'analisi di taglio strettamente giuslavoristico, anche i contributi delle altre branche del diritto, a partire dal diritto costituzionale. **Risultati:** il contributo arriva a rintracciare una strutturale alterità tra attività di rappresentanza di interessi particolari, oggetto delle recenti proposte di legge, e attività sindacale, finalizzata alla tutela degli interessi collettivi. **Perimetro e implicazioni della ricerca:** l'analisi consente di evidenziare come l'attività di tutela degli interessi collettivi debba rimanere estranea al campo di applicazione delle discipline volte a regolare il fenomeno del lobbying. Ne deriva che, nei casi in cui non si realizzi un'effettiva tutela di interessi collettivi, come accade con riferimento alle organizzazioni c.d. "pirata", le relative attività potrebbero essere soggette agli obblighi che si prevederanno in materia di attività di rappresentanza di interessi particolari. **Originalità:** il contributo propone una lettura sistematica del rapporto tra attività di rappresentanza di interessi e fattispecie sindacale, evidenziandone la strutturale alterità alla luce delle più recenti iniziative legislative.

Parole chiave: sindacato, lobbying, interessi collettivi, interessi particolari.

Towards a *de Facto* De-Constitutionalisation of Trade Unions? Notes on Legislative Proposals to Regulate Lobbying Activities

Objectives: the article aims to investigate, in light of recent legislative proposals concerning the regulation of interest representation activities, the relationship between lobbying and trade union activity. **Methodology:** the paper adopts a legal approach, drawing not only on labour law analysis but also on contributions from other branches of law, primarily constitutional law. **Results:** the study identifies a structural distinction between the representation of particular interests, which is the object of the recent legislative proposals, and trade union activity, which is aimed at protecting collective interests. **Scope and implications of the research:** the analysis shows that activities aimed at protecting collective interests should remain outside the scope of legislative proposal designed to regulate lobbying. Consequently, where no effective protection of collective interests is provided, as may occur in the case of so-called "pirate" unions, such activities could be subject to the obligations that future legislation may establish for the representation of particular interests. **Originality:** the article offers a systematic interpretation of the relationship between lobbying and trade union activity, highlighting their structural distinction in light of the most recent legislative initiatives.

Keywords: trade unions, lobbying, collective interests, particular interests.