

## Convegno AGI Nazionale, in Roma, ottobre 2024

### Workshop n. 1: Authority e diritto del lavoro

#### Intervento dell'Avv. Nicola Domenico Petracca

#### ABSTRACT

##### **Premessa**

Chi sono le Authority ovvero le Autorità amministrative indipendenti?

La Treccani ne fornisce una definizione molto generica: propriamente, si tratta di organismi, in posizione di autonomia rispetto al potere politico ed economico, con compiti di garanzia e di vigilanza per la tutela di interessi collettivi o diffusi, in settori nei quali più intense sono le esigenze d'imparzialità e di trasparenza.

L'indipendenza delle Authority è assicurata sia attraverso le modalità di nomina, sia attraverso l'attribuzione di autonomia funzionale, contabile e finanziaria.

Passando alla pratica, va detto che la definizione non restituisce pienamente l'importanza e la complessità del ruolo di questi organismi e del lavoro da essi svolto, non solo a livello nazionale ma, soprattutto, a livello europeo, in forza della loro crescente legittimazione ed attrazione - anche in forza della legislazione comunitaria - nel sistema di aggregazione sovranazionale previsto per esse a livello europeo.

Senza questa premessa non si potrebbe comprendere pienamente il ruolo delle Authority nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, proprio perché esse ricevono in primo luogo legittimazione costituzionale - pur non essendo direttamente previste all'interno della Costituzione - in forza di quel nuovo modo di intendere lo Stato che è il frutto delle politiche neoliberiste avviate, anche per effetto del progressivo rafforzamento dei vincoli comunitari, a partire dagli anni '80. In dottrina questo passaggio fondamentale - che ha favorito la nascita a partire dagli anni '90 delle prime Authority - è stato interpretato come una sorta di "*alleggerimento*" di compiti e funzioni da parte dello Stato, optando "per la sostituzione ad un **gestore pubblico**, di un **regolatore** (necessariamente) **pubblico**. Ciò rappresenterebbe una sorta di surroga nella tutela di quegli interessi collettivi, che prima venivano garantiti dalla public ownership delle imprese incaricate della gestione di alcuni servizi essenziali" (cfr. L. Carbone, 2015).

##### **Il ruolo delle Authority**

In base a questa ricostruzione, le Authority nascono proprio in ragione della necessità di limitare la discrezionalità politico-amministrativa, sostituendola con una **discrezionalità di tipo tecnico-scientifico** in quanto tale, più specialistica ossia più vicina a valutare con maggiore obiettività, imparzialità ed indipendenza i diversi interessi coinvolti, soprattutto di natura negoziale. È sicuramente questo il loro ruolo principale.

Sempre secondo la dottrina, esse sono state istituite con l'intento di "neutralizzare" la gestione politica di alcuni settori economici, a favore di una gestione che proprio in forza della specializzazione tecnico-scientifica assicurasse interventi più adeguati ai fini della tutela dei diritti individuali e degli interessi collettivi (C. Sartoretti, 2021). Sono organismi dotati necessariamente di poteri pubblici, perché chiamati in primo luogo a tutela (in luogo dello Stato) di interessi pubblici, ma che, in ragione del loro ruolo, tutelano anche interessi della collettività in settori nei quali i rapporti negoziali richiedono maggiore trasparenza a garanzia

dei principi di legalità, imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) e correttezza dei rapporti economici tra privati (art. 41 Cost.).

È in questa prospettiva che possiamo vedere oggi il ruolo delle Authority anche da un punto di vista costituzionale. Esse, infatti, trovano una sempre maggiore rilevanza a livello nazionale e sovranazionale (in ambito Europeo), attraverso la previsione di una struttura a rete nella quale le autorità amministrative indipendenti dei singoli Stati integrano la propria azione in vista di obiettivi macroeconomici di matrice comunitaria. Da questo punto di vista, trovano legittimazione in quello stesso art. 11 della Costituzione che legittima anche il rapporto tra lo Stato e l'ordinamento comunitario. Il principio di sussidiarietà che governa il rapporto tra diritto nazionale e diritto comunitario svolge una funzione fondamentale, anche in termini di regolazione dell'attività di vigilanza e di tutela svolta dalle Authority, assegnando anche in questo campo un ruolo preminente (seppure non sostitutivo) agli obiettivi sovranazionali che il diritto comunitario persegue soprattutto in tema di finanza, prestazioni di servizi, privacy, concorrenza (e, domani, anche in tema di Intelligenza Artificiale). Si afferma in dottrina che le Autorità amministrative indipendenti nazionali sono divenute anche a livello europeo e per l'esecutivo europeo (ossia per la Commissione), interlocutori privilegiati, proprio grazie anche al loro inserimento in un sistema a rete, che prevede per ciascun settore centri di riferimento centralizzati (C. Sartoretti, 2021).

Il panorama delle Authority nell'ambito del nostro ordinamento giuridico è andato crescendo dagli anni '90 ad oggi. In molti casi - anche per garantire l'efficace svolgimento delle loro funzioni - le leggi istitutive assegnano ad esse compiti di vigilanza che si estrinsecano anche in una vera e propria attività ispettiva e nell'esercizio di penetranti poteri conoscitivi sul rispetto della normativa di riferimento, come nel caso del Garante della Privacy. Nello svolgimento delle loro funzioni di vigilanza e di garanzia, le Autorità esercitano altresì poteri che si avvicinano molto a quelli di tipo giurisdizionale.

Trattandosi di organismi che svolgono una importante funzione di garanzia per i diritti della collettività nei campi individuati dalle loro specifiche norme di istituzione e di regolazione (nella maggior parte dei casi, anche di derivazione comunitaria), un ruolo di rilievo è quello da esse svolto nel campo del diritto del lavoro. **La Carta costituzionale, nel definire i principi posti a tutela del lavoro** (e del lavoratore) - art. 4 Cost. - attribuisce pari tutela anche alla posizione del **datore di lavoro** - art. 41 Cost. La rilevanza che questo rapporto negoziale riveste nell'ambito dell'ordinamento costituzionale (e, in forza dell'art. 11 Cost., nell'ambito dell'ordinamento europeo) fa sì che, per dare effettività al **dovere di ogni cittadino di svolgere un'attività che contribuisca al progresso materiale e spirituale della società**, il potere politico accetti di fare un passo indietro a favore di organismi - come le Authority - che assicurano non solo maggiore competenza tecnico-specialistica, ma anche una maggiore indipendenza e autonomia nella valutazione, interpretazione (e, in alcuni casi, nella punizione) delle opposte posizioni di interesse. È questo il ruolo principale delle Authority per la garanzia dei diritti dei cittadini, dei consumatori, dei risparmiatori e di tutti i portatori di interesse nelle diverse "comunità", dove gli individui si trovano ad esprimere la loro individualità e ad esercitare i loro diritti. È in questa prospettiva che va vista anche l'evoluzione nella disciplina e nella regolazione dell'attività di questi organismi, nel quadro dell'evoluzione stessa del diritto comunitario alla quale stiamo assistendo: dal GDPR (Reg. n. 679/2016) agli obiettivi ESG rinvenibili nella più recente revisione della disciplina sul Bilancio di sostenibilità (Dir. UE 2022/2464), così come nella *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (Dir. UE 2024/1760). Regolamentazione che coinvolge trasversalmente tutti gli operatori (privati e pubblici) nella realizzazione di obiettivi per i quali anche l'attività di vigilanza delle Autorità

amministrative indipendenti riveste già - e rivestirà sempre più in futuro - un ruolo fondamentale.

L'impresa - di cui il diritto del lavoro si occupa - deve oggi trovare il giusto punto di equilibrio tra profitto e benessere, secondo la logica della "visione intergenerazionale di sviluppo".

In questo scenario, amplificato dalla pandemia e rafforzato dall'esperienza degli ultimi anni, in termini di evoluzione del modello organizzativo alla base del rapporto di lavoro, il ruolo delle Authority esce rafforzato proprio in ragione del loro ruolo di garanzia e tecnico-specialistico:

- **L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust)**, per la funzione di vigilanza in termini di concorrenza e in termini di possibili abusi di posizione dominante derivante dalle operazioni straordinarie.
- **L'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac)**, alla quale è affidato un ruolo molto rilevante sia nell'ambito della gestione dei contratti pubblici, sia nell'ambito della tutela della segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).
- **Il Garante per la protezione dei dati personali**, che ha visto crescere sempre più il proprio ruolo dopo l'entrata in vigore del GDPR.