

La giurisdizione nelle procedure di assunzione delle aziende speciali: la natura di ente pubblico economico e la competenza del giudice ordinario

Di Riccardo Renzi

La sentenza n. 2874 dell'8 ottobre 2025, resa dalla Sezione II del TAR Sicilia – Catania, affronta il tema, da tempo dibattuto, della giurisdizione nelle controversie relative alle procedure di reclutamento del personale nelle aziende speciali degli enti locali. Il Collegio afferma la competenza del giudice ordinario, qualificando tali enti come soggetti di diritto pubblico a struttura economica, che operano secondo criteri imprenditoriali e con strumenti di diritto comune, anche nella fase di selezione del personale. La pronuncia si inserisce in un consolidato orientamento che distingue nettamente le procedure concorsuali delle pubbliche amministrazioni, devolute alla giurisdizione amministrativa, dalle procedure di selezione operate dagli enti pubblici economici, che restano assoggettate alle regole del diritto privato e al sindacato del giudice del lavoro.

La Sezione II del TAR Sicilia, con la sentenza n. 2874 dell'8 ottobre 2025, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia riguardante l'impugnazione di una graduatoria per l'assunzione, a tempo determinato, di personale con profilo professionale di psicologo presso un'azienda speciale comunale. L'esclusione dei ricorrenti era stata disposta con motivazione generica, riferita alla presunta non veridicità delle dichiarazioni rese, senza indicare in modo specifico i profili contestati né tener conto delle successive integrazioni fornite.

L'azienda resistente, costituendosi in giudizio, ha eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del TAR, sostenendo che la propria natura giuridica, di ente pubblico economico, comporta l'applicazione delle regole privatistiche in materia di rapporti di lavoro e di procedure di selezione. Il Tribunale ha accolto l'eccezione, ribadendo che le aziende speciali, pur costituendo articolazioni funzionali dell'ente locale, sono dotate di personalità giuridica, autonomia gestionale e imprenditoriale e operano secondo le regole del diritto civile.

L'art. 114, comma 1, del Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000) definisce l'azienda speciale come ente strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal consiglio comunale, vincolata tuttavia al rispetto dei principi contabili pubblici e dei criteri di economicità e buona amministrazione. Essa costituisce un modello organizzativo di gestione dei servizi pubblici locali che si colloca a metà tra la gestione diretta e quella mediante società partecipate, conservando una connotazione pubblicistica sotto il profilo del controllo e della finalizzazione all'interesse generale, ma agendo con gli strumenti del diritto privato e con criteri tipici dell'impresa.

La giurisprudenza di legittimità ha da tempo inquadrato l'azienda speciale tra gli enti pubblici economici, sottolineando che, pur perseguendo fini di pubblico interesse, essa svolge attività di produzione e scambio di beni e servizi secondo criteri imprenditoriali. Tale qualificazione, ribadita dalle Sezioni Unite della Cassazione con l'ordinanza n. 9095 del 2007, comporta che le controversie relative alla fase di reclutamento del personale, anche quando precedono la costituzione del rapporto di lavoro, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. La discrezionalità che caratterizza la selezione non è espressione di potestà amministrativa, ma di autonomia imprenditoriale, soggetta alle regole generali di correttezza e buona fede del codice civile.

Il TAR ha evidenziato che l'art. 63, comma 4, del d.lgs. 165/2001 riserva la giurisdizione amministrativa esclusivamente alle procedure concorsuali per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni elencate all'art. 1, comma 2, dello stesso decreto, tra le quali non figurano le aziende speciali. Queste ultime, pur essendo strumenti operativi dell'ente locale, restano al di fuori del perimetro soggettivo del pubblico impiego contrattualizzato e, pertanto, le relative procedure di assunzione non costituiscono esercizio di pubblici poteri, ma atti di gestione privatistica.

La sentenza in commento conferma, dunque, che anche le fasi selettive svolte dalle aziende speciali non hanno natura concorsuale in senso pubblicistico, ma configurano manifestazioni di autonomia organizzativa dell'imprenditore pubblico. Ne consegue che le controversie relative alle graduatorie, alle esclusioni o all'annullamento di

candidature devono essere proposte davanti al giudice del lavoro, competente per tutte le controversie inerenti ai rapporti di lavoro di diritto privato.

Il TAR si sofferma, inoltre, sull'apparente paradosso derivante dal duplice volto delle aziende speciali: da un lato, la loro stretta dipendenza dall'ente locale, che ne approva gli atti fondamentali e ne garantisce l'equilibrio finanziario, e dall'altro, la loro autonomia operativa e la soggezione alle logiche di mercato. Questo legame, pur giustificando un controllo penetrante da parte del Comune dominus, non muta la natura economica dell'ente, né reintroduce un potere autoritativo nella fase di gestione o di reclutamento del personale.

Nonostante la qualificazione privatistica del rapporto, la Corte ricorda che il principio costituzionale dell'art. 97 Cost. rimane un limite sostanziale all'azione dell'ente, imponendo che l'accesso all'impiego avvenga secondo criteri di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Tuttavia, tali principi non trasformano la selezione in un concorso pubblico in senso stretto, ma costituiscono soltanto parametri di legittimità dell'azione privata dell'ente pubblico economico.

La decisione del TAR Sicilia si inserisce, quindi, in un quadro giurisprudenziale ormai consolidato, che include analoghe pronunce del TAR Campania (Salerno, sent. n. 1511/2025) e del Consiglio di Stato (sez. V, sent. n. 6011/2025), tutte concordi nell'attribuire al giudice ordinario la cognizione delle controversie relative al reclutamento di personale da parte delle aziende speciali. La linea interpretativa che ne emerge rafforza la distinzione tra la sfera pubblicistica delle pubbliche amministrazioni propriamente dette e quella, imprenditoriale, degli enti pubblici economici, confermando che l'esercizio dell'autonomia organizzativa da parte di questi ultimi è sindacabile solo nei limiti e con gli strumenti del diritto privato.

5 novembre 2025, per www.italiaiur.it