

# LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI DI LAVORO NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

*Employment and labour law regulation within independent authorities*

**Maurizio Falsone \***

**Abstract [It]:** l'articolo analizza la complessa disciplina dei rapporti di lavoro nelle Autorità amministrative indipendenti (AAI) italiane, caratterizzata da una spiccata specificità e frammentazione. Le AAI godono di autonomia organizzativa e di una potestà normativa che permette loro di definire il trattamento economico e giuridico del personale, escludendole parzialmente dall'applicazione del testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) e dal fenomeno della "contrattualizzazione". Tale esclusione, tuttavia, non è totale, né uniforme per tutte le Autorità. La normativa varia per singole AAI o categorie, creando regimi giuridici "singolari". Nonostante ciò, esistono discipline comuni applicabili a tutte o a gruppi di AAI, come quelle sul reclutamento tramite concorso, sul whistleblowing e sulla trasparenza. Anche le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva sono gestite autonomamente, mentre la giurisdizione sulle controversie di lavoro è generalmente devoluta al giudice amministrativo, ad eccezione delle condotte antisindacali, di competenza del giudice ordinario. L'autore evidenzia l'esigenza di una maggiore uniformità normativa per superare l'attuale frammentazione.

**Abstract [En]:** this article analyzes the complex regulation of employment relationships within Italian Independent Administrative Authorities (AAI), which is marked by significant specificity and fragmentation. AAI possess organizational autonomy and regulatory power, enabling them to define the economic and legal status of their personnel. This partially excludes them from the application of the Consolidated Law on Public Employment (Legislative Decree 165/2001) and the "contractualization" of public sector work. However, this exclusion is neither total nor uniform across all Authorities. The legal framework varies for individual or categories of AAI, creating unique "singular" legal regimes. Nevertheless, common regulations apply to all or groups of AAI, such as those concerning competitive recruitment procedures, whistleblowing, and transparency. Trade union relations and collective bargaining are also managed autonomously. Jurisdiction over labor disputes is generally assigned to the administrative judge, except for anti-union conduct, which falls under the ordinary court's competence. The author highlights the need for greater regulatory uniformity to overcome the current fragmentation

**Parole chiave:** autorità amministrative indipendenti - disciplina del rapporto di lavoro - diritto del lavoro pubblico - diritto del lavoro privato - Relazioni sindacali - Previdenza sociale - giurisdizione

**Keywords:** independent administrative authorities - regulation of the employment relationship - public labour law - private labour law - Trade union relations - Social security - jurisdiction

**SOMMARIO:** 1. I rapporti di lavoro con le autorità amministrative indipendenti: fra contrattualizzazione e regimi "singolari" di diritto pubblico. - 2. L'esclusione parziale dell'applicazione del d.lgs. 165/2001. - 3. La disciplina lavoristica comune a tutte le (o a categorie di) Autorità indipendenti. - 4. Le prerogative sindacali e la contrattazione collettiva.

- 5. La giurisdizione sulle controversie lavoristiche e condotte antisindacali. - 6. La previdenza sociale. - 7. Le ragioni dei regimi speciali e l'esigenza di uniformità.

### **1. I rapporti di lavoro con le autorità amministrative indipendenti: fra contrattualizzazione e regimi "singolari" di diritto pubblico**

Nell'ordinamento italiano, l'autonomia organizzativa delle autorità amministrative indipendenti (AAI) si esprime a livello normativo anche attraverso la disciplina dei rapporti individuali e collettivi di lavoro, perché la gestione del personale e dei rapporti sindacali è stata considerata una leva importante per governare organi e uffici senza influenze esterne<sup>1</sup>. Perciò tutte le leggi istitutive delle AAI dotano queste ultime di una potestà normativa in materia di trattamento economico e normativo del personale.

Tale potestà normativa, come vedremo, è conferita dalle leggi istitutive in misura diversa. Quindi, il diritto del lavoro nelle AAI si caratterizza non solo per la sua specialità - come per altre categorie di impiegati pubblici (si pensi ai docenti universitari o ai militari) - ma anche per la sua intrinseca frammentazione in regimi giuridici dedicati a categorie di AAI (si pensi alla disciplina per le AAI istituite per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) o, addirittura, a singole AAI (si pensi alla Banca d'Italia).

L'autonomia organizzativa del personale è stata garantita attraverso due scelte legislative complementari: da un lato, il suddetto conferimento alle singole AAI di potestà normative in ambito lavoristico, dall'altro la "tendenziale" e/o "parziale" esclusione dei rapporti di lavoro con le AAI dal fenomeno della c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego (iniziato nei primi anni '90) e, quindi, dall'applicazione del d.lgs. 165/2001 (d'ora in poi TUPI).

Detta esclusione è solo "tendenziale" e/o "parziale" in diversi sensi. Innanzitutto, nel senso che alcune AAI beneficiano (solo o in parte) delle prestazioni di personale contrattualizzato spesso proveniente da altre pubbliche amministrazioni (PA); inoltre, nel senso che detta esclusione riguarda una parte rilevante del TUPI, cioè le discipline che inverano la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro, peraltro in misura e modi diversi per ogni AAI; ancora, perché le AAI sono di solito autorizzate dalla legge a stipulare contratti di lavoro privatistici *a latere* dei provvedimenti adottati per l'assunzione del personale di ruolo.

È opportuno allora passare in rassegna le discipline rilevanti per chiarire in che modo e misura e, soprattutto, con quali effetti, i rapporti di lavoro pubblici (individuali e collettivi) con le AAI sono stati sottratti alla c.d. contrattualizzazione e affidati all'autonomia ordinamentale delle singole AAI. Data la natura "singolare" dei regimi lavoristici applicabili (nel senso che ogni AAI ha, in buona misura, un suo diritto del lavoro), non è possibile offrirne un quadro esaustivo per ogni AAI, ma si cercherà di fornire una "cassetta degli attrezzi" utile a districarsi nella congerie di discipline applicabili (o da non applicare).

A parte i pochi contributi che si citeranno, il supporto della dottrina lavoristica è limitato<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> \* Professore associato presso l'Università Ca' Foscari di Venezia - Venice School of Management. Il presente contributo è destinato al volume *Diritto delle autorità amministrative indipendenti*, a cura di F. Di Giorgi - V. Fiorillo - E. M. Lanza, Editoriale Scientifica, Napoli, in corso di pubblicazione

Cfr. sul discusso rapporto fra indipendenza e (mancata) contrattualizzazione, *infra* par. 7.

<sup>2</sup> Cfr. in particolare F. CARINCI - V. TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non contrattualizzato*, vol. IV - Autorità indipendenti e organi costituzionali, Giuffrè, Milano, 2007. F. CARINCI, *L'impiego pubblico non*

Quest'ultima ha concentrato l'attenzione sulla disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato, per ovvie ragioni di rilevanza "quantitativa" del settore. Ma anche considerando la dottrina che si è occupata di pubblico impiego non contrattualizzato, l'attenzione per le AAI è stata relativamente minore di quella dedicata ad altre categorie di personale in regime di diritto pubblico<sup>3</sup>. La ragione di ciò è forse da ricondurre proprio alla natura "singolare" delle discipline lavoristiche applicabili ad ogni AAI, che rende le opere di sistemazione teorica più complesse se non apparentemente inutili. Viceversa, come vedremo, il supporto della giurisprudenza amministrativista e ordinaria è maggiore (soprattutto considerato il numero non alto dei dipendenti delle autorità) anche se, purtroppo, non sempre univoco<sup>4</sup>.

## 2. L'esclusione parziale dell'applicazione del d.lgs. 165/2001

Il TUPI, all'art. 1 c. 2, fissa il proprio perimetro di applicazione attraverso l'elencazione di categorie di datori di lavoro qualificati come PA. L'elenco - come già nelle precedenti versioni della disciplina (art. 1 d.lgs. 29/1983) - non ricomprende espressamente le AAI.

Secondo alcuni questa circostanza sarebbe già un argomento per escluderle totalmente dal campo di applicazione del TUPI: infatti, le AAI erano già note nel 2001 per la loro specialità ordinamentale, anche più marcata di quella di altri enti pubblici richiamati nell'elenco; perciò, non averle espressamente citate sarebbe un chiaro segno dell'intenzione "escludente" del legislatore<sup>5</sup>. Secondo altri, invece, l'art. 1 c. 2 ricomprirebbe anche le AAI laddove richiama «gli enti pubblici non economici nazionali» e/o «le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo»<sup>6</sup>. Quest'ultima interpretazione è preferibile perché più fedele al dato letterale.

Questa conclusione è utile ad impostare correttamente i termini delle questioni, ma non deve trarre in inganno. Anche se l'art. 1 c. 2 ricomprirebbe le AAI, infatti, l'art. 3 del TUPI, d'altro canto, riduce il raggio d'azione della disciplina *ab externo* o in negativo, escludendo il personale assoggettato al «regime di diritto pubblico». In particolare, per quel che interessa in questa sede, questa disposizione esclude i rapporti di lavoro con i dipendenti di alcune AAI ovvero «degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate» dall'art. 1 d.lgs. C.p.S. 691/1947 e dalle l. 281/1985 e l. 287/1990, adottando una logica derogatoria di tipo soggettivo (dal lato del datore di lavoro)<sup>7</sup>.

*privatizzato all'indomani del d.lgs. n. 165/2001*, in F. CARINCI - V. TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non contrattualizzato*, cit., p. XXXI, infatti, afferma che il lavoro pubblico non contrattualizzato è rimasto in un «cono d'ombra» e V. CANGEMI, *Le relazioni sindacali nelle autorità amministrative indipendenti*, in AA. VV., *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 301.

<sup>3</sup> Cfr. S. MAINARDI, *Sub artt. 1-5 d.lgs. 165/2001*, in R. DEL PUNTA - F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2019, p. 1692.

<sup>4</sup> V. TENORE, *Premessa*, in F. CARINCI - V. TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non contrattualizzato*, cit., p. XII.

<sup>5</sup> G. PAONE, *Tradizione ed innovazione in materia di personale non contrattualizzato*, in L. FIORILLO - A. PERULLI, *Vol. 1: Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 761.

<sup>6</sup> Cfr. G. GENTILE, *Sub art. 3 d.lgs. 165/2001*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO - A. MARESCA, *Diritto del lavoro - Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 107 e Cons. Stato, 25 ottobre 2000, n. 260/99.

<sup>7</sup> Questa disposizione, per il resto, adotta una logica derogatoria di tipo soggettivo *lato praestatoris* (perciò, i datori di lavoro di magistrati, docenti universitari, avvocati dello stato, militari, diplomatici e prefetti, dirigenti della polizia penitenziaria, essendo enti pubblici ricompresi nell'art. 1 c. 2 del TUPI, gestiscono sia personale in regime di diritto pubblico che contrattualizzato). In dottrina v'è chi evidenzia la logica derogatoria in chiave soggettiva (F. CARINCI, *L'impiego pubblico non privatizzato all'indomani del d.lgs. n. 165/2001*, cit., p. XXI e XXIII) e chi ritiene essa presenti una logica derogatoria oggettiva (G. GENTILE, *Sub art. 3 d.lgs. 165/2001*, cit., p. 100 secondo cui il criterio selettivo è per materia/funzione di competenza del personale in regime di diritto

Sarebbe stato più opportuno richiamare l'intera categoria di AAI o, per lo meno, quelle effettivamente coinvolte nelle materie trattate dalle disposizioni di legge richiamate<sup>8</sup>. Comunque, è pacifico che l'art. 3 si riferisce al personale della Banca d'Italia e, fino alla sua soppressione, all'Ufficio Italiano Cambi, nonché alla CONSOB e all'AGCM.

Quindi, il TUPI non prevede una clausola generale di esclusione delle AAI dal proprio raggio d'azione, ma solo specifiche eccezioni all'assoggettamento alla disciplina che, proprio per la natura derogatoria della disposizione, sarebbero tassative e, perciò, avrebbero potuto implicare l'assoggettamento al TUPI di tutte le altre AAI - visto che nel 2001 ne esistevano già molte altre<sup>9</sup>.

Tuttavia, l'elencazione tassativa di cui all'art. 3 TUPI è integrata dall'esterno attraverso specifiche previsioni delle discipline istitutive delle varie AAI, che hanno egualmente stabilito la (parziale) disapplicazione del TUPI ai rapporti di lavoro<sup>10</sup>, purtroppo con formulazioni eterogenee<sup>11</sup>, come vedremo.

Peraltro, siccome alcune di queste disposizioni esterne sono precedenti al 2001, ci si è domandati se l'art. 3 TUPI, in virtù del criterio cronologico, abbia avuto un effetto abrogativo delle disposizioni di diritto singolare che escludevano già la contrattualizzazione del personale di specifiche AAI non richiamate all'art. 3. Ma è ben presto prevalsa l'opinione che predilige il criterio di specialità, per cui le leggi speciali, anche precedenti, integrano l'art. 3 TUPI, senza esserne travolte<sup>12</sup>.

Vediamo allora, nel dettaglio, le previsioni di diritto speciale/singolare rispetto alla questione della (non) contrattualizzazione.

L'art. 2 c. 28 l. 481/1995 prevede che a tutte le Autorità istituite per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (ARERA, AGCOM e ART) «non si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni», comprese, quindi le disposizioni del TUPI<sup>13</sup>.

Il medesimo art. 2 c. 28 l. 481/1995 richiama però un'eccezione prevista all'art. 2 c. 10. Quest'ultima disposizione, pur facendo salva l'autonomia ordinamentale di dette Autorità, stabilisce che «si applicano i principi (...) relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti», sempre ai sensi del d.lgs. 29/1993 e successive modificazioni. In altri termini, tali AAI sono chiamate ad ispirare il loro ordinamento autonomo ai principi desumibili dal TUPI nelle materie richiamate (cfr. art. 4 c. 4 e artt. 16-17 TUPI).

La disciplina dell'ANAC (ora all'art. 52 *quater* d.l. 50/2017) prevede che l'AAI «definisce, con propri regolamenti, la propria organizzazione, il proprio funzionamento e l'ordinamento giuridico ed

pubblico).

<sup>8</sup> A. TURSI, *L'ambito di applicazione della riforma: le pubbliche amministrazioni*, in F. CARINCI - L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, UTET, Torino, 2004, 40, ma la scelta si può spiegare con l'esigenza di richiamare le AAI anche ove queste venissero sostituite da altre nuove o in caso di istituzione di nuove AAI competenti nelle materie.

<sup>9</sup> Solo AGIA, ART, IVASS, ANAC e GNPL sono state istituite successivamente al TUPI, spesso, peraltro, sostituendosi ad autorità preesistenti.

<sup>10</sup> C. CALENDIA, *Il rapporto di lavoro pubblico: dal pubblico impiego alla Legge Concretezza*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 42 e G. PAONE, *Tradizione ed innovazione in materia di personale non contrattualizzato*, cit., p. 760.

<sup>11</sup> Cfr. L. VIOLA - A. DAPAS, *Le autorità indipendenti*, in F. CARINCI - V. TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non contrattualizzato*, cit., p. 108-109.

<sup>12</sup> A. TURSI, *L'ambito di applicazione della riforma: le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 42.

<sup>13</sup> Coerentemente l'art. 1 c. 9 l. 249/1997 che istituisce l'AGCOM e l'art. 37 c. 1 d.l. 201/2011 che istituisce l'ART rinviano alla l. 281/1995 proprio laddove ribadiscono la potestà normativa lavoristica.

economico del proprio personale secondo i principi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481», quindi confermando l'esclusione del TUPI ad eccezione dei principi richiamati *supra*<sup>14</sup>.

La legge istitutiva del GPDP prevede che si applichino al personale solo le disposizioni del TUPI richiamate nel d.lgs. 196/2003 e cioè «i principi (...) relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti» (art. 155 d.lgs. n. 196/2003). Per il resto, il legislatore fornisce al GPDP il potere regolamentare sul personale «secondo i criteri previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249» (AGCOM) che, come abbiamo visto, a sua volta, rinvia alla già richiamata l. 481/1995 relativa alle AAI per la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

La disciplina del COVIP prevede che «l'organo di vertice delibera con apposito regolamento, nei limiti delle risorse disponibili e sulla base (...) dei criteri di organizzazione e di gestione delle risorse umane di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in ordine al proprio funzionamento e alla propria organizzazione, (...) al numero dei posti della pianta organica, al trattamento giuridico ed economico del personale, all'ordinamento delle carriere...» (art. 18 c. 4 l. 252/2005). In questo caso, l'esclusione (parziale) dell'applicazione del TUPI si desume *a contrario* dal fatto che quest'ultimo è richiamato solo quale punto di riferimento della disciplina autonoma e in relazione ai principi/criteri di organizzazione e di gestione del personale (così anche l'originaria disciplina istitutiva contenuta all'art. 16 c. 3 d.lgs. 124/1993). Non è facile, dunque, stabilire entro che limiti l'AAI possa o meno discostarsi dalle previsioni del TUPI.

La legge istitutiva dell'IVASS non esclude espressamente l'applicazione del TUPI<sup>15</sup>, ma prevede che «il consiglio di amministrazione, sentite le organizzazioni sindacali, definisce il trattamento giuridico, economico e previdenziale del personale dell'IVASS» (art. 13 c. 33 d.l. 95/2012) e adotta il regolamento del personale (art. 13 c. 15 d.l. 95/2012). In questo caso, l'esclusione dell'applicazione del TUPI si desume dall'ampia portata della potestà normativa riconosciuta all'AAI in materia lavoristica e sindacale, incompatibile con le previsioni sulle fonti contrattuali del TUPI (cfr. *infra*).

La disciplina dell'AGIA (art. 5 *bis* l. 112/2011 e artt. 4 e 6 d.P.C.M. 168/2012) prevede che al personale costituito in ruolo autonomo si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle di cui alla vigente contrattazione collettiva. Lo stesso è previsto dalla disciplina dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (art. 3 d.lgs. 20/2024, che prevede però anche la possibilità di comandi da altre PA). Siccome il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri rientra nell'ambito di applicazione del TUPI, al personale di queste due autorità il TUPI, dovrà essere applicato «in quanto compatibile», ovvero nei limiti di compatibilità con la loro potestà normativa e autonomia.

La CGSSE dal 2013 ha un suo ruolo autonomo (cfr. art. 12 c. 6 bis l. 146/1990 introdotto dall'art. 1 c. 323, l. 147/2013) ove è stato trasferito tutto il personale prima comandato alla CGSSE da altre PA. Ebbene, il regolamento 1/2014 della CGSSE prevede che «al personale inquadrato nel ruolo organico della Commissione è riconosciuta, allo stato, la medesima posizione giuridica ed economica nella

<sup>14</sup> È d'interesse ricordare che il personale dell'AAI istituita prima dell'ANAC e da questa inglobata nel 2014 era soggetta al regime di diritto pubblico contrattualizzato. L'art. 5 c. 1 l. 109/1994, infatti, prevedeva che al personale dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP) si applicassero le disposizioni di cui al d.lgs. 29/1993 e la norma è rimasta in vigore in occasione della riforma dell'art. 6 d.lgs. 163/2006 (che ha modificato anche il nome trasformandola in Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - AVCP) e fino all'istituzione dell'ANAC nel 2014.

<sup>15</sup> L. VIOLA - A. DAPAS, *Le autorità indipendenti*, cit., 109, in riferimento all'ISVAP oggi sostituita dall'IVASS.



quale ciascun dipendente è inserito nelle amministrazioni di provenienza alla data di inquadramento nel ruolo dell'autorità». In sostanza, quindi, la CGSSE ha esercitato la propria potestà normativa applicando (temporaneamente?) ai propri dipendenti il trattamento economico e normativo originario (contrattualizzato o meno), mantenendo quindi differenze di trattamento pur nel ruolo unico di destinazione. Tale differenziazione è legittima a patto di considerare l'art. 45 c. 2 TUI (secondo cui «le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale») non applicabile alle AAI o almeno alla CGSSE (il che non è scontato)<sup>16</sup>.

L'Autorità nazionale dei diritti delle persone detenute beneficia del lavoro di personale proveniente da altre PA in posizione di comando o fuori ruolo, per cui la natura e la disciplina del rapporto di lavoro dipendono dalla provenienza del personale (art. 12 c. 2 l. 146/1990 e art. 7 c. 4 d.l. 146/2013) che spesso è di origine ministeriale, quindi, soggetta al TUI<sup>17</sup>.

Come si vede, in definitiva, non è corretto ritenere che al personale delle AAI non si applichi per intero il TUI o, addirittura, che tale personale possa considerarsi *tout court* estraneo al fenomeno della contrattualizzazione. Anzi, può senz'altro affermarsi che nessuna AAI sia del tutto estranea a questo *corpus* normativo e che alcune ne siano almeno parzialmente assoggettate. La disapplicazione del TUI, quindi, è un'inclinazione sistematica che non autorizza a fare di tutta l'erba un fascio<sup>18</sup>.

Ciò conferma un aspetto che merita di essere sottolineato: la disapplicazione (totale o parziale) del TUI non scaturisce (e non può scaturire) automaticamente dalla natura indipendente ed autonoma delle AAI, come fosse una necessità intrinseca; piuttosto essa deve essere supportata da un più preciso dato normativo, cioè dall'espressa disapplicazione del TUI da parte di una norma speciale e/o, per lo meno, dal riconoscimento di una potestà normativa autonoma in materia lavoristica. Tale riconoscimento è, infatti, incompatibile con (e quindi deroga alle) disposizioni del TUI che assegnano alla contrattazione collettiva di area e di comparto il compito di definire il trattamento economico e normativo del personale (cfr. art. 24 TUI per la dirigenza e artt. 40 e 45 TUI per tutti gli impiegati).

La disapplicazione del TUI alle AAI è parziale anche per altre due ragioni, non sempre adeguatamente valorizzate.

In primo luogo, l'art. 3 TUI (in riferimento a Banca d'Italia, Consob e AGCM) non afferma perentoriamente la disapplicazione totale del proprio *corpus* normativo, piuttosto rinvia agli ordinamenti speciali delle categorie di personale in regime di diritto pubblico «in deroga all'articolo 2 commi 2 e 3», ovvero in deroga alla previsione generale che assegna al diritto dei contratti il ruolo di fonte residuale-suppletiva. Perciò, si è ritenuto che l'esclusione riguardi solo le discipline connesse con la contrattualizzazione del pubblico impiego, non quelle compatibili con il regime pubblicistico<sup>19</sup>. Un dato letterale sembra confermare la necessità di differenziare i campi di applicazione delle varie disposizioni del TUI: come vedremo, infatti, esse, in alcuni casi, fanno riferimento alle PA di cui all'art. 1 c. 2 - alludendo alle PA a prescindere dalla contrattualizzazione del loro personale (e salvo

<sup>16</sup> V. CANGEMI, *Le relazioni sindacali nelle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 305.

<sup>17</sup> Come segnala V. CANGEMI, *Le relazioni sindacali nelle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 304.

<sup>18</sup> Cfr. B. GAGLIARDI, *Le promozioni del personale delle Autorità indipendenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, n. 6, p. 788 che evidenzia come «i rapporti di impiego di larga parte delle autorità amministrative indipendenti sono, come noto, sottratti alla disciplina sulla contrattualizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» (c. vo mio).

<sup>19</sup> A. TURSI, *L'ambito di applicazione della riforma: le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 31-32 e G. GENTILE, *Sub art. 3 d.lgs. 165/2001*, cit. p. 100 che fa riferimento, a mo' di esempio, all'art. 53 TUI sulla modifica delle mansioni.

impedimenti logico-giuridici insormontabili) -, in altri casi, al personale di cui all'art. 2 c. 2 - alludendo solo al pubblico impiego contrattualizzato<sup>20</sup>.

In secondo luogo, l'art. 5 c. 3 *bis* TUI, aggiunto con la Riforma c.d. Brunetta (art. 33 c. 1 lett. c d.lgs. 150/2009), ha previsto l'applicazione dell'intero art. 5 TUI a tutte le AAI. L'art. 5 prevede al c. 1 che le PA assumono ogni determinazione organizzativa (con atti amministrativi/pubblicistici) per attuare i principi/criteri di cui all'art. 2 c. 1 TUI<sup>21</sup> e garantire la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa, ciò che di per sé non comporta alcuna novità sostanziale per enti già di diritto pubblico come le AAI. Al c. 2, invece, l'art. 5 prevede che «le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro».

Questa previsione avrebbe potuto trasformare la questione della contrattualizzazione o meno del personale delle AAI in un «rompicapo»<sup>22</sup>. Tuttavia, nei fatti, la disposizione ha avuto uno scarso impatto concreto, anche a causa di un parere del Consiglio di Stato che ne ha offerto un'interpretazione restrittiva<sup>23</sup>.

In effetti, tale interpretazione è condivisibile per almeno due ragioni. Intanto perché l'applicazione dell'art. 5 TUI alle AAI (quale norma generale) deve comunque fare i conti con le discipline di legge speciale/singolare dettate per ogni AAI le quali, come si è visto, escludono parzialmente l'applicazione del TUI oppure assegnano alle singole AAI ampia potestà normativa lavoristica. In secondo luogo, perché se l'art. 5 TUI avesse imposto una contrattualizzazione *tout court* delle AAI, a queste ultime si applicherebbero solo le regole «privatistiche» richiamate all'art. 5 c. 2 e non anche le altre discipline speciali del TUI applicabili alle altre PA, con l'effetto di trasformare le AAI in soggetti più privatistici delle PA coinvolte nella c.d. «contrattualizzazione».

Infine, la contrattualizzazione del personale delle AAI è stata sostenuta facendo leva sull'esistenza di contratti collettivi stipulati dalle AAI con le rispettive oo.ss. e rappresentanze sindacali, anche in virtù di espliciti richiami presenti nelle leggi istitutive delle AAI<sup>24</sup>. Per quanto la considerazione sia suggestiva, si deve ricordare che, come in altri regimi di diritto pubblico (si pensi addirittura ai militari), i contratti collettivi relativi al trattamento economico/normativo del personale delle AAI non vengono applicati in via diretta ai singoli rapporti di lavoro, ma incorporati in atti amministrativi/regolamentari delle medesime AAI, che fanno poi da fonte di disciplina del personale<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. artt. 30, 45, 55, 55 *octies*, 69, 71 e 72 TUI. Altrettanto significative le disposizioni che si riferiscono alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'articolo 3, comma 1» (cfr. 34 *bis* TUI).

<sup>21</sup> Ovvero i principi/criteri di «a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (...); b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2; c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici; d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso; e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea».

<sup>22</sup> Così G. PAONE, *Tradizione ed innovazione in materia di personale non contrattualizzato*, cit., p. 761.

<sup>23</sup> Cfr. Cons. Stato, parere n. 1334/2011 con commento di F. TROMBETTA su *il Dir. amm. - Riv. giuridica*.

<sup>24</sup> TAR per il Lazio, sez. III, sent. n. 8802/2023.

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 4034/2024.

La stipula di contratti collettivi da parte delle AAI, dunque, è un limite procedurale posto dallo stesso legislatore alla potestà normativa riconosciuta o un passaggio procedurale scelto dalle stesse AAI (ove la legge non imponga questo passaggio negoziale o quando non lo imponga nelle materie contrattate) e, comunque, è una conseguenza “di fatto” della sindacalizzazione del personale e del relativo esercizio delle libertà sindacali e negoziali (su cui *infra* par. 4); non è, invece, sintomo della contrattualizzazione dei rapporti di lavoro<sup>26</sup>.

### 3. La disciplina lavoristica comune a tutte le (o a categorie di) Autorità indipendenti

Fin qui si è considerata la questione della disapplicazione parziale del TUPI al personale non contrattualizzato delle AAI.

Quali che siano le conclusioni con riguardo ad ogni AAI, si deve ricordare che il legislatore, in diversi casi, ha dedicato al personale delle AAI o esteso ad esso discipline e istituti di rilievo lavoristico, a prescindere dal fatto che il trattamento economico normativo del personale interessato fosse regolato da parti del TUPI e/o dalla potestà normativa autonoma di ogni AAI. Si tratta di una tendenza che, naturalmente, si è sviluppata soprattutto negli ultimi decenni, con l'aumento numerico e di importanza delle AAI. È opportuno, allora, passare in rassegna le principali disposizioni lavoristiche espressamente dedicate alle AAI.

a) Abbiamo già visto che l'art. 5 c. 3 *bis* TUPI (inserito nel 2009) prevede l'applicazione alle AAI delle regole generali sui poteri di organizzazione delle PA, compreso il rinvio alla «capacità e ai poteri del privato datore di lavoro»<sup>27</sup>, e abbiamo ricordato che gli interpreti ne hanno ridimensionato la portata, riconoscendo la prevalenza degli ordinamenti autonomi delle AAI. Gli effetti concreti della disposizione sono quindi scarsi e, sotto il profilo del contenzioso, inesistenti a quanto consta. La norma, comunque, sembra legittimare le scelte delle AAI di assumere personale contrattualizzato (ad esempio non standard) da affiancare al personale di ruolo.

b) Le AAI devono assumere il personale di ruolo o meno (anche a tempo determinato) tramite concorso. Esse, in verità, non sono soggette alla disciplina di dettaglio sul reclutamento dell'art. 35 TUPI; tuttavia, non si dubita della necessaria concorsualità del reclutamento nelle AAI, perché l'art. 35 *ter* TUPI (aggiunto nel 2022) afferma che il reclutamento del personale a tempo indeterminato o determinato anche delle AAI «avviene mediante concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione ai quali si accede mediante registrazione nel Portale unico del reclutamento [inpa.gov](http://inpa.gov)». Ciò significa garantire, per lo meno, la pubblicità e la diffusione, prevedere una procedura trasparente e sindacabile, fondata su requisiti di merito e decisioni motivate.

Inoltre, l'art. 22 d.l. 90/2014 in materia di razionalizzazione delle AAI stabilisce al c. 4 che «le procedure concorsuali per il reclutamento di personale (...) sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi, che assicurino la trasparenza e l'imparzialità delle procedure e la specificità delle professionalità di ciascun organismo» e che «sono nulle le procedure concorsuali (...) poste in essere (...) in violazione» di tali obblighi. Questa disciplina, però, riguarda solo le AAI elencate all'art. 22 c. 1 d.l. 90/2014, quindi rimangono escluse la Banca d'Italia (per via della sua normativa singolare), l'IVASS (per ragioni non chiare), l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute (in quanto il loro personale proviene da altre PA). La convenzione fra le AAI è entrata in vigore il 9.3.2015: prevede regole di trasparenza e imparzialità concorsuali facendo salve le specificità concorsuali delle singole AAI.

<sup>26</sup> P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl.*, II, 1987, p. 159.

<sup>27</sup> Cfr. S. MAINARDI, *Sub artt. 1-5 d.lgs. 165/2001*, cit., p. 1688.



Ulteriori regole concorsuali - più o meno specifiche, ma sempre con rinvio alle regolazioni autonome - sono previste dalle discipline di legge singolari (cfr. ad esempio l'art. 2 c. 29 l. 481/1995).

Come noto, il principio concorsuale nelle PA riguarda anche le progressioni di carriera, perché la giurisdizione ordinaria è unanime nel sostenere che queste ultime provocano una novazione contrattuale (per lo meno quando implicano un salto di categoria) che le rende del tutto analoghe al reclutamento<sup>28</sup>. Ebbene, allo stesso modo, la regola concorsuale per il reclutamento che, come visto, vincola anche le AAI, è estensibile anche alle progressioni di carriera nelle AAI, almeno in riferimento ai profili essenziali del principio concorsuale, come ha ricordato anche la giurisprudenza amministrativa<sup>29</sup>. Tuttavia, va evidenziato che la richiamata convenzione fra le AAI del 9.3.2015, invece, esclude espressamente la fattispecie delle progressioni di carriera (art. 1);

c) L'art. 30 c. 1 *quinquies* TUIPI stabilisce che anche il personale delle AAI è soggetto alla regola per cui i posti non assegnati all'esito delle procedure di mobilità (svolte dalle PA con dipendenti in regime contrattualizzato) possono essere temporaneamente coperti tramite comando o distacco nei limiti del 25% del numero complessivo di posti non assegnati. Pertanto, il comando o distacco di personale è soggetto al medesimo limite ove nell'operazione di mobilità sia coinvolta una AAI.

d) In materia di procedure di *whistleblowing* il legislatore (con l'art. 54 *bis* TUIPI) aveva originariamente esteso le protezioni per il dipendente pubblico contrattualizzato anche a quello di cui all'art. 3 TUIPI. E' possibile che l'intento del legislatore fosse quello di riferirsi a tutte le AAI, ma il riferimento specifico all'art. 3 (quindi a Banca d'Italia, Consob e AGCM) ha indotto giustamente la giurisprudenza più attenta ad affermare che «relativamente all'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto del *whistleblowing*, non è possibile oltrepassare la delimitazione prescelta univocamente dal legislatore ai sensi dell'art. 54 *bis*, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, sicché non risulta possibile l'estensione dell'ambito applicativo delle linee guida anche alle Autorità (...) amministrative indipendenti (...) non espressamente richiamate dall'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001»<sup>30</sup>.

Per superare l'irrazionale differenziazione interna alla categoria delle AAI, la nuova disciplina del *whistleblowing* (d.lgs. 24/2023 che prevede regole ad applicazione generale e regole dedicate al settore pubblico o al settore privato) delimita all'art. 3 c. 3 il perimetro di applicazione della disciplina dedicata ai dipendenti pubblici facendo riferimento al pubblico impiego «contrattualizzato» «ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 [TUIPI], nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione». Oggi, pertanto, tutte le AAI applicano la disciplina sul *whistleblowing* come qualunque altra PA.

e) Il d.lgs. 39/2013 applica le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le PA anche agli incarichi presso tutte le AAI (cfr. art. 1 c. 2 lett. a) e art. 2 c. 1).

f) La disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA è estesa dal d.lgs. 33/2013 anche alle AAI; anche in questo caso la legge fa specifico riferimento alle «autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione», ma non sembra che la specificazione sul tipo di attività indipendente, sia in grado di escludere alcuna delle AAI attualmente esistenti.

g) A seguito della crisi economica del 2008 una serie di discipline di impatto anche lavoristico finalizzate al contenimento della spesa pubblica sono state applicate alla PA, intesa non (solo) ai sensi dell'art. 1 c. 2 TUIPI (ovvero all'impiego pubblico contrattualizzato) ma, più estesamente,

<sup>28</sup> Cfr. Cass. sent. n. 22835/2014, Cass. sent. n. 21484/2020.

<sup>29</sup> Tar per il Lazio, sez. II *quater*, sent. n. 5341/2019 in *Giornale dir. amm.*, 2019, n. 6, p. 788.

<sup>30</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 615/2020.

coinvolgendo molte altre entità pubbliche o private controllate/vigilate da enti pubblici. In certi casi il legislatore ha espressamente fatto riferimento alle AAI *tout court* (cfr. art. 5 d.l. 95/2012 in materia di buoni pasto, buoni trasporto, divieto di monetizzazione delle ferie, etc.), in altri casi il legislatore ha fatto riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'(...)ISTAT ai sensi dell'articolo 1, c. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 1961»<sup>31</sup>. Ebbene, in quest'ultimo elenco sono sempre state inserite nove AAI, con esclusione solo delle 4 autorità di regolazione e vigilanza finanziaria e dell'economia (Banca d'Italia, IVASS, CONSOB e COVIP), per preservare la loro indipendenza su misure che rientrano, direttamente o indirettamente, nella loro competenza. In altri casi, viceversa, le AAI sono state espressamente escluse dalle regole di contenimento, sempre al fine di preservare l'autonomia (cfr. da ultimo i commi 846-849 della l. 207/2024 - legge di bilancio per il 2025 - in materia di compensi per i componenti degli organi amministrativi di vertice).

Si è posto il dubbio sulla compatibilità della disciplina di contenimento della spesa pubblica con l'indipendenza delle AAI coinvolte, indipendenza in certi casi imposta anche dal diritto UE<sup>32</sup>. Ebbene a questo riguardo la Corte giust. UE, sent. n. C-240/15 del 28.7.2016 ha stabilito che il diritto UE non osta a una normativa nazionale che assoggetti un'autorità nazionale di regolamentazione «a disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e, in particolare, a disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche», purché non vengano a mancare, nel loro insieme, le risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere i compiti assegnati alle AAI.

Va, infine segnalato, sempre a proposito delle misure di controllo della spesa, che il d.l. 139/2021 all'art. 9, c. 14 prevedeva l'emanazione di un d.P.C.M. contenente «l'indicazione dei meccanismi regolatori di armonizzazione della disciplina del trattamento economico nell'ambito delle autorità amministrative indipendenti incluse nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, individuate annualmente dall'ISTAT». Tuttavia, il d.P.C.M. non è mai stato adottato.

Infine, non mancano discipline di rilievo lavoristico dedicate ad una sola AAI, come è per le assunzioni obbligatorie previste solo per la Banca d'Italia *ex art. 7 c. 3 l. 68/1999*, ma non è possibile, ed è forse sforzo inutile a fini sistematici, offrirne un quadro completo in questa sede.

#### **4. Le prerogative sindacali e la contrattazione collettiva**

Come è noto, l'art. 37 l. 300/1970 (st. lav.) stabilisce che le disposizioni della medesima legge si applicano ai «rapporti di impiego dei dipendenti degli altri enti pubblici [cioè degli enti pubblici diversi dagli enti pubblici economici], salvo che la materia sia diversamente regolata da norme speciali».

Questa disposizione è affiancata dall'art. 42 TUPI che stabilisce l'applicazione (inderogabile, e non solo residuale) dello statuto dei lavoratori alle PA, integrandone il contenuto. Il riferimento alle PA, come si è visto (par. 2 *in limine*), potrebbe ricomprendere anche le AAI (*ex art. 1 c. 2 TUPI*). Tuttavia, questa ipotesi non può essere seguita, perché la disciplina del TUPI che integra lo statuto dei lavoratori (artt. 42 e ss. TUPI) è certamente inapplicabile alle AAI in ragione dell'indipendenza e dell'autonomia

<sup>31</sup> In certi casi le misure di contenimento hanno riguardo le PA ai sensi dell'elenco ISTAT, ma con espressa esclusione delle AAI (cfr. art. 61 d.l. 112/2008 sulla riduzione lineare della spesa).

<sup>32</sup> Si pensi alla dir. 2002/21/CE del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.

organizzativa di queste ultime: si pensi alla rappresentanza affidata all'ARAN per la contrattazione collettiva nazionale delle PA. Nella definizione dei comparti e delle aree dirigenziali negoziata dall'ARAN e dalle oo.ss., infatti, non sono state considerate le AAI (cfr. da ultimo il CCNLQ 13.7.2016); e, coerentemente, AAI e oo.ss., a loro volta, hanno gestito in autonomia i loro rapporti collettivi.

In definitiva, quindi, se la l. 300/1970 si applica inderogabilmente al pubblico impiego contrattualizzato (con le integrazioni dello stesso TUPI), nel caso del personale in regime di diritto pubblico, come quello delle AAI, lo statuto dei lavoratori continua ad essere applicabile solo in via residuale, cioè nella misura in cui la stessa materia non sia diversamente regolata da (altre) norme speciale<sup>33</sup>.

La differenza fra i due regimi giuridici non è irrilevante, almeno in teoria.

L'art. 37 st. lav. fa riferimento a «materie» altrimenti regolate per autorizzare la deroga alla legge. Ciò significa che non è sufficiente prevedere una regolazione speciale in materia di libertà/prerogative sindacali *tout court*, ma è necessaria una disciplina autonoma specifica rispetto a singoli istituti (ad esempio, il referendum, il diritto di affissione, di assemblea etc.). Ma ciò che più conta è che il riferimento alle «norme speciali» può essere interpretato nel senso che la disciplina diversa rispetto a quella statutaria può avere fonte legale od anche solo regolamentare, proprio come accade nelle AAI.

Infatti, le leggi istitutive delle AAI, come abbiamo ricordato, rinviano all'autonomia ordinamentale delle AAI in relazione al trattamento economico e normativo del personale di ruolo (come di quello eventualmente contrattualizzato), senza nulla aggiungere di specifico in ordine alle libertà e prerogative sindacali, individuali e collettive. Questo silenzio, tuttavia, non deve essere inteso come una lacuna, perché la stretta relazione esistente fra dimensione individuale e dimensione collettiva delle relazioni di lavoro e sindacali, autorizzano ad interpretare la concessione della potestà normativa lavoristica delle AAI nel senso di ricomprendervi anche quella sulle relazioni sindacali. D'altronde, i richiami agli obblighi di consultazioni sindacale o alla contrattazione collettiva contenuti nelle leggi istitutive, confermano l'implicita necessità che le AAI regolino anche la sfera lavoristica collettiva.

Ebbene, le AAI, in effetti, hanno esercitato l'autonomia sul fronte delle libertà e prerogative sindacali del personale e delle oo.ss. attraverso poche regole unilaterali contenute nei regolamenti sul trattamento economico e normativo del personale, e rinviando per il resto a specifiche intese con le oo.ss. A volte queste intese non sono reperibili o non sono formalizzate, perché si sviluppano attraverso prassi e consuetudini sviluppate tempo per tempo fra le parti interessate; altre volte questi accordi assumono la forma di protocolli e/o convenzioni sottoscritte a valle di negoziazioni sindacali, richiamate nei medesimi regolamenti sul personale o incorporate in appositi provvedimenti amministrativi.

Queste intese, insieme ai regolamenti sul trattamento economico e normativo del personale, prevedono prerogative sindacali sia a livello individuale che collettivo, compresa una regolamentazione della contrattazione collettiva che, il più delle volte, non produce effetti diretti sui rapporti di lavoro (l'unica eccezione sembra essere la contrattazione collettiva con l'ANAC), ma

<sup>33</sup> Perciò, l'affermazione per cui la contrattualizzazione del pubblico impiego ha sostanzialmente abrogato l'art. 37 st. lav. (così M. T. CARINCI, *L'estensione dello Statuto dei lavoratori*, in F. CARINCI - M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1489) non può valere quanto meno per le AAI. Per V. CANGEMI, *Le relazioni sindacali nelle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 306, invece, è «sorprendente» che la giurisprudenza abbia dato per scontata l'applicazione alle AAI dello statuto dei lavoratori dato che queste ultime non sarebbero nemmeno enti pubblici in senso stretto o tradizionale.

rappresenta la disciplina che l'AAI ingloba (per libera scelta o per vincolo posto dalla stessa legge che concede la potestà normativa) in provvedimenti amministrativi.

Fra le più recenti intese pubblicate sui siti delle AAI si considerino: il Protocollo d'Intesa tra ARERA e le organizzazioni sindacali del 6 aprile 2000 e la Convenzione per i diritti e le libertà sindacali sempre dell'ARERA del 9 dicembre 2002, il protocollo per le relazioni sindacali nell'ART del 3 novembre 2015 o il protocollo per la disciplina delle relazioni sindacali nell'ANAC dell'8 giugno 2018.

Senza entrare nei dettagli, vengono previsti istituti paragonabili a quelli dello statuto dei lavoratori ma la regolamentazione di dettaglio è decisamente diversa, anche fra le varie AAI. Sono riconosciute rappresentanze sindacali interne, sono garantiti permessi retribuiti, il diritto di affissione, quello di riunione/assemblea e di referendum, diritti di informazione o consultazione. Vengono, inoltre, chiarite le competenze negoziali per materia e le regole per l'entrata in vigore degli accordi stipulati che, solitamente, dipende da un provvedimento finale dell'AAI interessata (solo il protocollo ANAC prevede l'entrata in vigore degli accordi collettivi il giorno dopo la loro stipula). Infine, nei regolamenti sul trattamento economico e normativo del personale o in appositi regolamenti disciplinari è sempre prevista l'eventuale assistenza delle oo.ss. di riferimento del lavoratore interessato.

Apparentemente, le relazioni sindacali nelle AAI non sono tese al punto da fare scaturire un rilevante contenzioso giurisdizionale su specifiche libertà/prerogative/diritti. Le poche decisioni in materia, però, riguardano la più delicata (e multiforme) fattispecie delle condotte antisindacali, come i casi di ritiro di delibere che prevedevano l'adozione di regolamenti il cui contenuto era stato negoziato con le oo.ss. o addirittura casi di limitazione dell'esercizio del diritto di sciopero<sup>34</sup>.

## 5. La giurisdizione sulle controversie lavoristiche e condotte antisindacali

L'art. 63 c. 4 TUPI devolve al giudice amministrativo le controversie relative al personale in regime di diritto pubblico ex art. 3 TUPI; quindi, per quel che ci importa, in riferimento a Banca d'Italia, CONSOB e AGCOM.

Inoltre, l'art. 133 c. 1 del codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010 - CPA) stabilisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per «le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico» (lett. i) e per tutti i provvedimenti delle AAI ivi appositamente elencate<sup>35</sup> ad eccezione di quelli inerenti ai loro «rapporti di impiego privatizzati» (lett. l).

Si è discusso se l'art. 133 CPA abbia avuto portata innovativa o solo ricognitiva sulla giurisdizione in materia di lavoro nelle AAI. La giurisprudenza ha affermato la sua natura ricognitiva<sup>36</sup>, ma tale conclusione è condivisibile solo per le AAI elencate anche all'art. 3 TUPI e per le AAI la cui disciplina istitutiva prevedeva espressamente, già prima dell'entrata in vigore del CPA nel 2010, la giurisdizione amministrativa<sup>37</sup> oppure un regime normativo lavoristico indubitabilmente pubblicistico. Viceversa, l'art. 133 CPA ha avuto o può avere portata innovativa per le AAI i cui rapporti di lavoro

<sup>34</sup> Cfr. le decisioni citate in punto di giurisdizione competente (par. 5).

<sup>35</sup> Ovvero Banca d'Italia, AGCM, AGCOM, ARERA, Autorità istituite ex l. 481/1995, ANAC, COVIP e IVASS. Non rientrano nell'elenco il GPDP, la CGSSE, l'AGIA, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità: per esse, quindi, la giurisdizione amministrativa dipende solo dalla natura pubblica del regime giuridico dei rapporti di lavoro (lett. i CPA).

<sup>36</sup> C. app. Roma, sez. lav., sent. n. 50/2020 in un caso relativo all'AGCM.

<sup>37</sup> Cfr. art. 2 c. 25 l. 481/1995.

siano contrattualizzati o per cui la legge istitutiva nulla dica in punto di giurisdizione<sup>38</sup>.

Un discorso diverso deve essere fatto a proposito della giurisdizione in materia di condotte antisindacali delle AAI.

L'art. 63 c. 3 TUPI devolve al giudice ordinario del lavoro le controversie relative a condotte antisindacali della PA ex art. 28 st. lav. La formulazione è ampia ed è riferibile, come abbiamo visto in altri casi, a tutti gli enti pubblici di cui all'art. 1 c. 2 TUPI, a prescindere dalla natura contrattualizzata o meno dei loro rapporti di lavoro, e quindi anche alle AAI<sup>39</sup>. Non vi sono, in questo caso, ostacoli formali o logico-giuridici che impongano di re-interpretare il riferimento alle PA in modo restrittivo, ovvero inglobando solo le PA che si servono di personale "contrattualizzato" (come in materia di contrattazione collettiva ex art. 42 TUPI, cfr. par. 4).

Questa ipotesi interpretativa è confermata dal fatto che lo stesso art. 63 TUPI si esprime in modo più preciso laddove distribuisce la competenza giurisdizionale sulle controversie individuali assegnando ai «rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2» TUPI la giurisdizione ordinaria (art. 63 c. 1) e «ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3» TUPI la giurisdizione esclusiva amministrativa (art. 63 c. 4)<sup>40</sup>.

La poca giurisprudenza sul punto conferma la conclusione qui prospettata relativamente alle AAI<sup>41</sup>, anche se in dottrina si nutrono perplessità riguardo all'impianto complessivo sulla giurisdizione<sup>42</sup>. Infatti, in caso di plurioffensività della condotta antisindacale, ovvero quando la condotta danneggia sia l'o.s. sia singoli lavoratori, questi ultimi possono adire solo la giurisdizione amministrativa, mentre le oo.ss. solo la giurisdizione ordinaria<sup>43</sup>.

## 6. La previdenza sociale

Il rapporto contributivo e previdenziale del personale delle AAI merita attenzione perché le peculiarità del regime normativo lavoristico considerate fin qui si riverberano anche sui rapporti con il soggetto pubblico terzo chiamato a raccogliere i contributi previdenziali e a garantire le prestazioni dovute.

<sup>38</sup> Ad esempio, prima del 2010 è stata riconosciuta la giurisdizione ordinaria in una controversia lavoristica con il GPDP proprio perché tale AAI non è richiamata dall'art. 3 TUPI (Cass., S.U., sent. n. 24185/2009).

<sup>39</sup> Cass., S.U., sent. n. 20161/2010.

<sup>40</sup> C. DE MARCO, *La repressione della condotta antisindacale*, in *temilavoro.it - internet synopsis of labour law and social security law*, 2013, 5(1), p. 43.

<sup>41</sup> Cons. Stato, sez. II, Sent. n. 9638/2022, in un caso relativo all'ARERA cui si contestava di aver violato prerogative sindacali ritirando una deliberazione che recepiva un accordo sindacale; Cass., sent. n. 4390/1984 in *Foro it.*, 1984, I, c. 2108 con nota di PROTO PISANI in un caso che coinvolgeva la Banca d'Italia cui si contestava di aver ostacolato uno sciopero e di non aver accettato di stipulare un contratto collettivo specifico per una categoria di dipendenti.

<sup>42</sup> Cfr. M. ESPOSITO, *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in M. PERSIANI - F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, vol. 3, p. 744, F. LUNARDON, *Condotta antisindacale, rapporti di lavoro non privatizzati e giurisdizione ordinaria*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, p. 531 e F.P. LUISO, *La repressione della condotta antisindacale dopo la riforma della legge sullo sciopero nei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2001, p. 247, L. TASCHINI, *La condotta antisindacale del datore di lavoro pubblico e il processo di negoziazione*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2023, n. 468, p. 7.

<sup>43</sup> Cfr. TAR per la Lombardia, sez. III, sent. n. 1859/2019 secondo cui ciò è vero a partire dalla riforma del 2000 che abrogò gli ultimi due commi dell'art. 28 st. lav. Prima, infatti, si riteneva che la giurisdizione amministrativa attraesse a sé i casi di plurioffensività della condotta antisindacale, anche rispetto all'azione dell'o.s. (cfr. anche TAR per le Marche, sent. n. 359/2001 e M. ESPOSITO, *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, cit. p. 746).



Per stabilire quale regime previdenziale spetta al personale delle AAI bisogna considerare le norme istitutive degli enti di previdenza obbligatori. Il r.d.l. 1827/1935 escludeva dall'obbligo assicurativo presso l'INPS «gli operai, agenti e impiegati delle Amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, (...) purché ad essi sia assicurato un trattamento di quiescenza o di previdenza». Tali impiegati pubblici, in effetti, hanno beneficiato di regimi previdenziali autonomi, poi riuniti presso l'INPDAP con il d.lgs. 479/1994, a sua volta incorporata presso l'INPS nel 2012. Le discipline intervenute *pro tempore* non richiamano il personale delle AAI, ma fissano genericamente il proprio raggio d'azione facendo riferimento ai «dipendenti dell'amministrazione pubblica» (art. 4 d.lgs. 479/1994).

Si è dunque posto un problema esegetico non indifferente che ha provocato dubbi anche a livello operativo. Ci si deve chiedere, infatti, se il regime previdenziale del personale delle AAI debba necessariamente essere quello dei dipendenti dell'amministrazione pubblica come prescritto dalla legge o se l'autonomia ordinamentale e potestà regolativa delle AAI si estenda fino a ricomprendere la possibilità di applicare a detto personale il regime previdenziale del personale di diritto privato e/o un regime previdenziale speciale/singolare predisposto dalla stessa AAI (si consideri che i regolamenti sul personale delle AAI prevedono discipline di quiescenza e previdenziali - compresa la previdenza complementare - spesso rinviando ad appositi regolamenti o accordi collettivi).

Sul punto sono intervenuti due pareri del Cons. Stato (n. 260/1999 e n. 4489/2005), una sentenza sempre del Cons. Stato (sez. VI, n. 211/2008) e la circolare adesiva dell'INPS n. 143/2010, che hanno accolto la tesi dell'applicazione della disciplina generale per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni per due ragioni principali.

In primo luogo, perché, come visto, la disciplina di legge sulla previdenza obbligatoria dei lavoratori subordinati adopera la natura pubblica o privata del datore di lavoro quale criterio di ripartizione fra i diversi enti previdenziali competenti (o, oggi, fra le varie gestioni interne all'INPS), prescindendo dalla distinzione fra personale pubblico contrattualizzato e non contrattualizzato fatta dal TUPI.

In secondo luogo, perché la concessione della potestà normativa alle AAI è limitata al trattamento economico e normativo del personale e non può essere intesa come se ricomprendesse anche i rapporti contributivi e previdenziali, posto che questi implicano il coinvolgimento di un terzo ente pubblico e dato che si tratta di rapporti di norma indisponibili, ovvero sottratti alla volontà del singolo datore di lavoro o delle parti individuali e collettive. In pratica, la potestà normativa autonoma riconosciuta in materia di trattamento economico-normativo si riferisce ai rapporti interni all'AAI, ma non può coinvolgere soggetti terzi, come gli enti previdenziali, se non attraverso una espressa (ma inesistente) previsione di legge.

Pertanto, qualunque previsione regolamentare che derogasse al regime previdenziale previsto per tutti gli impiegati pubblici rischierebbe di essere dichiarata illegittima in caso di impugnazione.

## **7. Le ragioni dei regimi speciali e l'esigenza di uniformità**

Le ragioni della mancata contrattualizzazione del personale di ruolo delle AAI e della conseguente parziale inapplicabilità del TUPI non sono chiarite espressamente dal legislatore. La dottrina e la giurisprudenza prevalenti hanno fatto riferimento all'elevato tasso di competenze tecniche richieste<sup>44</sup>, alla peculiare natura delle funzioni esercitate dalle AAI, alla necessità di garantire l'indipendenza dal

<sup>44</sup> Cass., S.U., 5591/2020.

potere esecutivo<sup>45</sup>. Va richiamata poi la tesi secondo cui la ragione riguarderebbe l'originaria vicinanza delle AAI al modello privatistico, analogamente alla vicenda normativa degli enti pubblici economici<sup>46</sup>.

In dottrina, comunque, non mancano perplessità sulla scelta del legislatore sotto il profilo della tenuta costituzionale. È stato, ad esempio, osservato che le diverse leggi delega sulla contrattualizzazione del pubblico impiego (l. 421/1992, ma lo stesso vale per le l. 59/1997, art. 1 c. 8 l. 340/2000 e l. 15/2009) non prevedono l'esclusione del personale assunto dalle AAI, mentre hanno espressamente previsto altre esclusioni, oggi ricomprese nell'art. 3 TUPI. Quindi si è posto un dubbio di costituzionalità rispetto all'art. 76 cost.<sup>47</sup> In secondo luogo, si è evidenziato che l'esclusione dalla contrattualizzazione potrebbe risultare irragionevole ex art. 3 Cost. dato che non tutte le AAI sono escluse dalla contrattualizzazione<sup>48</sup>, che il legislatore ha autorizzato espressamente le AAI ad assumere personale contrattualizzato a fianco a quello di ruolo<sup>49</sup>, che non c'è un nesso logico ineludibile fra indipendenza dal potere esecutivo e mancata contrattualizzazione del personale di ruolo: si è affermato, infatti, che l'autonomia dal Governo è un dato di diritto preliminare che lo *status* giuridico del personale non è in grado di intaccare<sup>50</sup>.

Come che sia, può essere considerato come un fatto pacificamente negativo che le AAI siano oggi soggette a regimi speciali eterogenei e singolari<sup>51</sup> e che il legislatore tenda ad applicare determinate disposizioni solo a gruppi non onnicomprensivi di AAI, per giunta di volta in volta diversi.

Questo stato di cose, infatti, impedisce un'agevole ricostruzione sistematica, rende meno trasparente il regime normativo applicabile e dà adito alle maliziose critiche di chi ritiene che le specialità/singularità di disciplina siano solo la porta d'accesso per l'esercizio di privilegi non necessari o politicamente non giustificati.

È auspicabile allora che si formi un regime quadro unico cui affiancare, ove necessario, specifiche disposizioni di dettaglio. Ciò, d'altronde, è l'auspicio del Parlamento espresso sia in occasione della approvazione del Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle AAI della Camera dei Deputati nel 2022<sup>52</sup>, sia in occasione dell'approvazione di una legge delega che prevedeva la «individuazione di criteri omogenei per la determinazione del trattamento economico dei componenti e del personale delle autorità indipendenti, in modo da evitare maggiori oneri per la finanza pubblica,

<sup>45</sup> C. CALENDIA, *Il rapporto di lavoro pubblico*, cit., p. 42, G. PAONE, *Tradizione ed innovazione in materia di personale non contrattualizzato*, cit., p. 760, parere del Cons. Stato, n. 872/2010, TAR per la Lombardia, sez. IV, sent. n. 2407/2014.

<sup>46</sup> A. TURSI, *Categorie ed amministrazioni escluse dalla privatizzazione del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI - M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., 356.

<sup>47</sup> A. TURSI, *L'ambito di applicazione della riforma: le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 40.

<sup>48</sup> C. CALENDIA, *Il rapporto di lavoro pubblico*, cit., 43, VIOLA - DAPAS, *Le autorità indipendenti*, cit., 108 e *supra* par. 2.

<sup>49</sup> A. TURSI, *L'ambito di applicazione della riforma: le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 40. Cfr. art. 5 c. 3 *bis* TUPI.

<sup>50</sup> A. TURSI, *Categorie ed amministrazioni escluse dalla privatizzazione del rapporto di lavoro*, cit., p. 356.

<sup>51</sup> V. PASQUARELLA, *La regolazione amministrativa nel diritto del lavoro tra authorities e agencies*, Cacucci, Bari, 2018, p. 107 parla di «schemi differenziati». La rilevante diversità di trattamento del personale delle AAI è inopportuna ma non è costituzionalmente illegittima, né in aperto contrasto con le regole del TUPI, a prescindere dalla loro applicabilità o meno alle AAI (cfr. l'art. 45 c. 2 TUPI e Cass., sent. n. 11548/2021).

<sup>52</sup> Atti parlamentari, XVI legislatura, Camera dei Deputati, doc. XVII, n. 17 - documento approvato dalla I commissione permanente (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) nella seduta del 16 febbraio 2012 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 2 febbraio 2010 sulle autorità amministrative indipendenti (articolo 144, comma 3, del regolamento della camera dei deputati p. 23).

salvaguardandone la relativa professionalità» (art. 8 lett. c) n. 6 della l. 124/2015), delega purtroppo mai attuata.