

# La stabilizzazione del personale precario nella legge regionale del Molise 4 agosto 2022, n. 13

di D. Serra - 17 Dicembre 2023

Con l'espressione *stabilizzazione* si intende quel complesso normativo attraverso il quale il legislatore consente che una pubblica amministrazione converta a tempo indeterminato i rapporti "precari" del proprio personale, generando in questo modo la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato secondo un meccanismo diverso da quello concorsuale (per un riepilogo delle varie questioni in tema di stabilizzazione, cfr.: POZZAGLIA, *La stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, 694; SERRA -BUSICO, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego*, in *Lav.giur.*, 2009, 1197).

Poiché la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche passa necessariamente attraverso una procedura concorsuale pubblica, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 35 del d.lgs n. 165 del 2001, l'elemento distintivo delle norme sulla stabilizzazione è dato dal fatto che le stesse si pongono in deroga rispetto alla predetta normativa: la relativa disciplina, infatti, fermo restando la necessità della procedura concorsuale, consente di avviare un sistema di reclutamento speciale, per assunzioni a tempo indeterminato, destinato a persone che hanno avuto un precedente rapporto di lavoro con la P.A., per un certo periodo di tempo, per valorizzare l'esperienza maturata.

In dottrina sono stati prospettati dubbi sulla legittimità costituzionale delle procedure di stabilizzazione per contrasto col principio del pubblico concorso di cui all'art.97Cost. (cfr. OLIVIERI, *Stabilizzazione dei precari nel pubblico impiego e problemi di costituzionalità*, in *Lexitalia.it*, n. 1/2007; PANTANO, *La c.d. "stabilizzazione" dei lavoratori non a termine nella finanziaria 2007 ed il "buon andamento" della pubblica amministrazione*, in *lav. nelle p.a.*, 2007, 635; TREBASTONI, *Le stabilizzazioni nella l.n.27/12/2006 n. 296: profili di giurisdizione e di incostituzionalità*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, maggio 2007; ANCISI, *La sanatoria del precariato nella p.a. Fisiologia e patologia*, in *Nuova rass.*, 2007, 1698; SERRA-BUSICO, *cit. supra*).

La Corte Costituzionale (cfr. C. Cost, 13 novembre 2009 n. 293, in *Riv.it. dir. Lav. 2010, II, 89 con nota di BORELLI*, in *Lav. giur.*, 2010, 452 con nota di PASQUALETTO, in *Foro amm.- CdS*, 2009, 2794 con nota di GAGLIARDI, *Giur. Cost.*, 2009, 4465 con nota di BOTTINO) ha affermato che la stabilizzazione del personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici presso le p.a. non solo non è funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*: la stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, impedirebbe ai titolari degli organi politici

nella successiva legislatura di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi da quelli stabilizzati.

Sono, altresì, da ritenersi esclusi i lavoratori in somministrazione utilizzati dalle amministrazioni, come stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 250 del 2021, della quale si farà cenno in seguito, in quanto il contratto di lavoro, in forza del quale gli stessi effettuano temporaneamente la prestazione lavorativa presso un soggetto terzo, viene stipulato con l'agenzia di somministrazione della quale i medesimi sono dipendenti.

Veniamo ora ad esaminare il caso che, in tema di stabilizzazione, di recente, ha affrontato la Corte Costituzionale.

Con ricorso depositato il 3 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Molise 4 agosto 2022 n.13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), in riferimento agli artt.81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022 disponeva che “1.Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b) e c), della legge 30 dicembre 2021 n. 234(Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021”.

In tema di stabilizzazione del personale sanitario, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 268, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai sensi del quale “al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19”, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, possono:

– assumere a tempo indeterminato in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, che sia stato reclutato a tempo determinato mediante procedure concorsuali e che abbiano maturato al 30 giugno 2022 almeno diciotto mesi di servizio (anche non continuativi), di cui almeno sei nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022 (lettera b del comma 268);

– avviare, sempre in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, procedure selettive per il reclutamento del personale da impiegare nell’assolvimento delle funzioni relative ai servizi appaltati all’esterno e successivamente reinternalizzati, prevedendo la valorizzazione anche attraverso una riserva di posti non superiore al cinquanta per cento di quelli disponibili, del personale impiegato in mansioni sanitarie e socio-sanitarie, che abbia garantito assistenza ai pazienti in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio (lettera c del comma 268).

La difesa erariale afferma, anzitutto, che la legge regionale impugnata, laddove prevede l’assunzione a tempo indeterminato di personale contrattualizzato “a qualunque titolo”, anche in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, a favore di personale appartenente non solo ai ruoli sanitari e socio-sanitari, ma anche al ruolo tecnico-amministrativo, nonché in deroga ai requisiti di anzianità previsti dall’art.1, comma 268, lettera b), della legge 234 del 2021, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

Per la difesa erariale, sarebbe precluso al legislatore regionale di introdurre forme di stabilizzazione del personale precario non sussumibili in quelle stabilite a livello nazionale dallo Stato: viene richiamata la sentenza n. 194 del 2020, con la quale la Corte Costituzionale avrebbe affermato che la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ricorre con riferimento agli interventi legislativi che dettano misure relative ai rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza legislativa residuale regionale i profili pubblicistico-organizzati dell’impiego pubblico regionale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impuginate sarebbero, altresì, lesive dell’art. 117, terzo comma, Cost., poiché le norme sulla stabilizzazione del personale sanitario (art. 1, comma 268, lettere b e c, della legge n. 234 del 2001) rappresenterebbero principi fissati dal legislatore statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica: viene in proposito richiamata la giurisprudenza costituzionale che avrebbe ricondotto le norme che stabiliscono vincoli e limiti al reclutamento del personale alla competenza statale di fissare principi di contenimento della spesa pubblica, nell’esercizio della competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.; la normativa impugnata violerebbe anche l’art. 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe dovuto prevedere espressamente i mezzi finanziari per far fronte agli oneri derivanti dalla medesima legge regionale, ovvero indicare specifici elementi idonei a dimostrare una eventuale invarianza della spesa per il bilancio regionale.

Per il ricorrente, l’art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato, anche in relazione all’art.2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”, poiché le disposizioni impuginate, nel prevedere nuove assunzioni del personale, si porrebbero in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica stabiliti con il piano di rientro, di cui all’accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 fra il Presidente della Regione Molise e i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze, recepito con delibera della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362: a fronte della mancata conclusione della procedura di rientro nei termini previsti, la Regione sarebbe ancora impegnata e vincolata all’osservanza delle misure previ-

ste dai programmi operativi succedutisi nel tempo, da ultimo adottati con il “quadro economico e programmatico complessivo per il triennio 2022-2024”.

Il ricorrente deduce analoga lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. da parte dell’art. 1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, là dove prevede la possibilità di avviare procedure selettive del personale in deroga alle condizioni stabilite dall’art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, ossia in deroga ai piani triennali dei fabbisogni, estendendo tali procedure anche al personale tecnico-amministrativo, senza rispettare i requisiti di anzianità di servizio stabiliti dal legislatore statale.

L’Avvocatura generale dello Stato, infine, ritiene che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con i poteri che la Costituzione attribuisce al commissario ad acta per l’attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari, violando così anche l’art. 120, secondo comma, Cost.

La Regione Molise, costituendosi in giudizio, ha sostenuto la non fondatezza del ricorso.

Afferma, anzitutto, la difesa regionale che la norma interposta evocata dal ricorrente debba interpretarsi nel senso di consentire che “la valorizzazione (del personale sanitario) possa estendersi anche ad altre categorie di personale, indipendentemente dal titolo di assunzione (contratti di lavoro subordinato o contratto di altra natura), dal profilo (sanitario, socio-sanitario o altro), dalle percentuali di posti disponibili e dal termine entro cui effettuare il procedimento”.

L’interpretazione della norma statale interposta fornita dal legislatore molisano sarebbe, altresì, conforme al dettato costituzionale, che non ammetterebbe discriminazioni tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, posto che il lavoro è tutelato “in tutte le sue forme ed applicazioni” (art. 35 Cost.), senza distinzioni, ai sensi dell’art. 3 Cost.

Per la Regione, durante i primi mesi dell’emergenza pandemica l’Azienda sanitaria regionale del Molise avrebbe assunto OSS e infermieri con contratti a partita IVA, mentre solo in un secondo momento avrebbe utilizzato la “tipologia di contratto di lavoro a tempo determinato”: in conseguenza di tale scelta, il personale inizialmente assunto in Molise in ragione dell’emergenza sanitaria da COVID-19 non avrebbe potuto maturare il requisito dei diciotto mesi di anzianità entro il 30 giugno 2022, così come richiesto dall’art. 1, comma 268, lettera b) della legge n. 234 del 2021, ma solo entro il 31 dicembre 2022: il personale assunto originariamente dalla Regione Molise sarebbe, pertanto, illegittimamente discriminato, rispetto a quello assunto in tutto il resto d’Italia, pur avendo svolto identiche prestazioni rispetto ai lavoratori reclutati con contratto a tempo determinato.

La difesa regionale, poi, ritiene che, qualora la Corte dovesse escludere la possibilità di interpretare la norma statale nel senso e nei termini di cui alla legge regionale impugnata, dovrebbe auto rimettere questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021, là dove interpretato nel senso di escludere dalla stabilizzazione i lavoratori con contratto diverso da quello di lavoro subordinato-”previamente selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio”-appartenenti al profilo anche tecnico e amministrativo e che abbiano maturato la richiesta anzianità fino al termine del 31 dicembre 2022, in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost.

In punto di non manifesta infondatezza, la difesa regionale rappresenta che la norma statale discriminerebbe irragionevolmente sia fra lavoratori subordinati e lavoratori con altra tipologia contrattuale, sia tra profili professionali (sanitari e socio-sanitari, da un lato, e tecnico-amministrativi, dall'altro); nonché tra lavoratori che abbiano prestato servizio ad una certa data e lavoratori che abbiano maturato l'anzianità in mesi successivi, nonostante che tutti abbiano contribuito, con il loro lavoro, al contenimento della fase pandemica e pertanto tutti risultino equamente meritevoli di valorizzazione, in accordo al senso e alla ratio della stessa norma statale censurata (id est, consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio durante l'emergenza da COVID-19): l'irragionevole discriminazione si tradurrebbe dunque in una violazione dell'art. 3 Cost., il quale sancisce l'uguaglianza dei cittadini "senza distinzioni, tra l'altro, di "condizioni personali e sociali"“, nonché dell'art. 35, primo comma, Cost., ai sensi del quale "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni".

Con la sua memoria il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le censure formulate nel ricorso, soffermandosi in particolare sull'incremento della spesa determinata dalla legge regionale impugnata e sulla mancata quantificazione degli oneri finanziari da essa derivanti.

Anche la Regione resistente ha depositato memoria nei termini, osservando che - per effetto dell'art. 4, comma 9-quinquiesdecies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14 - il legislatore statale avrebbe allungato i termini per il conseguimento dei requisiti di cui alla lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021, portandoli al 31 dicembre 2024, rispetto all'originaria scadenza del 30 giugno 2022: tale sopravvenienza normativa farebbe venire meno la censura governativa relativa alla deroga ai termini per il conseguimento dell'anzianità; quanto alle censure sulla carenza di quantificazione finanziaria e sull'interferenza con le attribuzioni del commissario ad acta, la difesa regionale rappresenta che la disposizione impugnata non avrebbe carattere precettivo, ma sarebbe meramente programmatica, poiché non suscettibile di immediata attuazione: la disposizione regionale, sostiene la Regione, recherebbe una norma che "consente agli Enti del Servizio sanitario regionale di dare attuazione all'art. 1, comma 268, lettere b) e c) della legge 30 dicembre 2021, n. 234, unicamente previa la ricognizione dei fabbisogni del personale anche aggiornando, eventualmente in deroga, il piano triennale di fabbisogno del personale, ma pur sempre ferma restando la capacità di spesa", sulla quale inciderebbero comunque le decisioni del commissario *ad acta*.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 99/2023 del 5 aprile 2023, depositata il 18 maggio 2023, ha 1) dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 13 (Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234), nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi delineata possa avvenire "anche in deroga" anziché "in coerenza" con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale anche al personale "contrattualizzato a qualunque titolo", anziché del personale che sia stato reclutato "con contratti a tempo determinato", diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole "tecnico ed amministrativo"; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 di-

cembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*; 2) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge reg. Molise n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede di avviare procedure selettive riservate, "in deroga", anziché "in coerenza" con il piano triennale di fabbisogno del personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, quindi limitatamente alle parole "tecnico e amministrativo"; infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *ratione temporis*.

La Corte ci ricorda, con la sentenza che qui si commenta, che nel decidere una questione di legittimità costituzionale dell'art.20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, ha avuto già modo di chiarire che alle procedure di "stabilizzazione" previste dall'art. 20 sono esclusi, per effetto della norma di chiusura contenuta nel censurato comma 9, ultimo periodo, del medesimo articolo, i lavoratori utilizzati mediante contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni. Tale esclusione, però, non è irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost. La prescrizione contenuta nella disposizione censurata, dell'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico, prevista con riferimento alla fattispecie del contratto a termine, non è ipotizzabile anche per la parallela fattispecie del contratto di somministrazione a tempo determinato, poiché quest'ultimo non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore (sentenza n. 250 del 2021).

La disciplina sulla stabilizzazione del personale della pubblica amministrazione, si legge nella sentenza *de qua*, introduce, dunque, una deroga temporanea al principio del pubblico concorso: trattandosi di disposizioni derogatorie al predetto principio, la Corte evidenzia di aver chiarito che esse comportano "un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore" (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza" (sentenza n. 207 del 2017).

L'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021, nel delimitare la possibilità di stabilizzare solo i lavoratori preliminarmente reclutati con contratto a tempo determinato (e che abbiano superato un concorso), non comporta, aggiunge la Corte, una irragionevole disparità di trattamento, poiché difetta la condizione di sostanziale identità delle situazioni messe a confronto. Nella fattispecie dei lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, il lavoratore viene inserito, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente.

La scelta operata dal legislatore statale con la lettera b) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021-di introdurre una procedura di stabilizzazione in deroga alla regola del pubblico concorso – rispetta, per la Consulta, le condizioni stabilite dalla norma di cui al comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e pertanto supera il vaglio di non manifesta irragionevolezza.

Sempre nella sentenza che qui si commenta, la Corte fa presente che ha rilevato che “deve ritenersi integrata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n.51 del 2012)” (sentenza n. 194 del 2020).E’ stata dunque dichiarata, prosegue la Corte, l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che intervenivano su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incidevano sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato per effetto della norma censurata(ex plurimi, sentenza n. 195 del 2021).

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Visualizza il documento: [C. cost., 18 maggio 2023, n. 99](#)