

## Stabilizzazione del personale precario negli enti locali



---

Amedeo Scarsella

## La previsione costituzionale

L'art. 97, 3° comma della Costituzione, dispone che *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*.

La giurisprudenza costituzionale ritiene legittime le deroghe alla regola dell'accesso mediante pubblico concorso in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e purché le forme di reclutamento diverse dal concorso riguardino singoli casi e si attuino secondo modalità predeterminate dal legislatore che rispondano a criteri di ragionevolezza che non contraddicano i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

## Legittima l'eccezione della stabilizzazione

Tra le eccezioni consentite vi è quella finalizzata a garantire alla pubblica amministrazione l'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno e non acquisibili all'esterno, dovendosi escludere tale evenienza quando le procedure di stabilizzazione del personale precario siano indiscriminate o comunque si risolvano in un privilegio per determinate categorie (sentenze n. 189 del 2011, n. 310 del 2011, n. 3 del 2013, fino alla recente n. 227 del 2021).

## La finalità delle stabilizzazioni

Le principali finalità delle stabilizzazioni:

- contenimento della spesa pubblica, in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali;
- preferenza di soggetti che abbiano già partecipato ad una procedura selettiva pubblica;
- superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine;
- valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato.

## Il sistema trifasico per l'immissione in ruolo nella PA

In questo periodo, come rileva acuta dottrina, il concorso per l'immissione diretta in ruolo è stato affiancato da sistemi ibridi che prevedono uno schema trifasico:

- (i) selezioni semplificate per l'assunzione a tempo determinato o con altre forme c.d. *flessibili*, principalmente basate su titoli di formazione o sull'esperienza professionale pregressa;
- (ii) un lungo periodo di precariato, pari almeno ad un triennio, ma spesso anche molto più esteso;
- (iii) una procedura finale di stabilizzazione, in via automatica o previa procedura idoneativa riservata o, ancora, tramite concorsi con riserva di posti.

## La programmazione del fabbisogno di personale

La programmazione del fabbisogno, oggi confluita nel PIAO, dovrà prevedere quali profili professionali saranno coperti tramite forme di stabilizzazione nel rispetto dell'adeguato accesso dall'esterno e delle capacità assunzionali del singolo ente.

La copertura dei posti che si prevede di coprire può avvenire con diverse modalità, le principali sono:

- Il concorso pubblico;
- Le progressioni verticali;
- La mobilità;
- Lo scorrimento delle graduatorie esistenti;
- La stabilizzazione.

## Come scegliere quale istituto attivare?

Nell'atto di programmazione vanno indicate le ragioni della scelta tra una modalità o l'altra di reperimento del personale.

Il contenuto generale delle dette deliberazioni e della determinazione contenente il bando di concorso non è incompatibile con l'obbligo di motivazione, ai sensi del secondo comma dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990. All'opposto, occorre valorizzare il principio desumibile dal primo comma (esteso ai provvedimenti amministrativi “concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento di pubblici concorsi ed il personale”) e tenere presente che l'obbligo di motivazione non riguarda il contenuto delle disposizioni generali previste nell'atto bensì “la determinazione con cui l'amministrazione stabilisce la procedura per il reclutamento del personale” (così Cons. Stato, Ad. plen., n. 14/2011).

## Il dovere motivazionale e la sua «intensità»

Il dovere motivazionale «è particolarmente rilevante nei casi in cui l'amministrazione ha dinanzi a sé una pluralità di opzioni, le quali possono determinare costi economici ed amministrativi diversificati e quando deve comunque considerare le posizioni giuridiche di determinati soggetti, titolari di aspettative protette dall'ordinamento» (Cons. di Stato sent. n. 1052/2022).

Esso rileva in una duplice direzione:

- evidenzia l'interesse pubblico dell'amministrazione sotteso alla scelta compiuta;
- indica l'attenta considerazione degli interessi giuridici facenti capo ai soggetti aventi interesse a modalità di reclutamento alternative al concorso (cfr., sia pure in riferimento alla fattispecie dello scorrimento delle graduatorie ancora efficaci, sempre Cons. Stato, Ad. Plen., n. 14/2011), nel caso di specie alla stabilizzazione del personale precario, in attuazione di norme applicabili *ratione temporis*.

## La scelta del concorso pubblico e la sua motivazione

«Le opinioni espresse dalla giurisprudenza, evidenziando l'esistenza di due principali orientamenti interpretativi contrapposti, ai quali si affiancano, comunque, ulteriori indirizzi ermeneutici.:

- a) Una prima tesi, definita “tradizionale”, sostiene che l'indizione di un nuovo concorso, anche in presenza di graduatorie valide ed efficaci, costituisca sempre la regola, ritenuta di diretta derivazione costituzionale, e, pertanto, non debba essere corredata da alcuna specifica motivazione. Secondo una variante “estrema” della prima impostazione, la determinazione riguardante l'indizione di un nuovo concorso non solo non richiederebbe alcuna motivazione, ma costituirebbe una tipica scelta di “merito amministrativo”, insindacabile in sede giurisdizionale, salva l'allegazione di “macroscopici” vizi.
- b) La tesi opposta, tuttora minoritaria ed emersa più recentemente, ritiene, al contrario che, **in ogni caso, anche la determinazione di indizione di un nuovo concorso, al pari di tutti gli atti amministrativi costituenti l'esito di una scelta fra più alternative, debba essere adeguatamente motivata, pure con riguardo alla valutazione degli interessi dei candidati idonei collocati in graduatorie ancora efficaci»** (Cons. di Stato, Ad. Pl., sentenza n. 14 del 2011)

## La motivazione degli atti di programmazione e le stabilizzazioni

«Vanno segnalate, poi, alcune ipotesi di fatto, in cui si manifesta l'opportunità, se non la necessità, di procedere all'indizione di un nuovo concorso, pur in presenza di graduatorie ancora efficaci, con la conseguente attenuazione dell'obbligo di motivazione, e a tal fine la vicenda in esame fornisce un esempio significativo. Anzitutto, può assumere rilievo l'esigenza preminente di determinare, attraverso le nuove procedure concorsuali, la stabilizzazione del personale precario, in attuazione delle apposite regole speciali in materia. Tale finalità, tuttavia, non esime l'amministrazione dall'obbligo di valutare, comparativamente, in ogni caso, anche le posizioni giuridiche e le aspettative dei soggetti collocati nella graduatoria come idonei. La normativa speciale in materia, infatti, non risulta formulata in modo da imporre la indiscriminata prevalenza delle procedure di stabilizzazione, ma lascia all'amministrazione un rilevante potere di valutazione discrezionale in ordine ai contrapposti interessi coinvolti». (Cons. di Stato, Ad. Pl., sentenza n. 14 del 2011)

## La preventiva comunicazione obbligatoria

Circolare n.3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in materia di “Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell’esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato.

«Le procedure speciali di reclutamento finalizzate al superamento del precariato hanno una disciplina che sottende un interesse prevalente rispetto alla mobilità prevista dall’articolo 30 del d.lgs. 165/2001 che, conseguentemente, non è da svolgere in via propedeutica all’avvio delle relative procedure. **Rimane, invece, prevalente la posizione giuridica alla ricollocazione del personale in disponibilità ed è, pertanto, necessario adempiere a quanto previsto dall’articolo 34-bis del d.lgs. 165/2001».**

## Le stabilizzazioni dirette

La stabilizzazione diretta non è assimilabile ad una procedura concorsuale poiché le amministrazioni non hanno «il potere di selezionare il personale mediante prove di esame o valutazione di titoli professionali, dovendo procedere, ove le domande siano superiori al numero di assunzioni a tempo indeterminato decise, esclusivamente alla formazione di una graduatoria secondo l'ordine di priorità desumibile dalle stesse disposizioni normative (maturazione del requisito di tre anni; maturazione dello stesso requisito presso diverse amministrazioni; contratto anteriore al 29 settembre 2006 e requisito dei tre anni ancora da maturare) e sulla base dell'anzianità di servizio, potendosi ammettere soltanto la previsione di ulteriori titoli, anche riferiti all'esperienza professionale, per il caso di pari anzianità» (Cass. S.U. n. 16041/2010).

## Le stabilizzazioni dirette e il cd danno comunitario

La Cassazione con la sentenza n. 14815/2021 (ribadito da Cass. nn. 15240 e 35369 del 2021) ha affermato il seguente principio di diritto «nel lavoro pubblico privatizzato, nelle ipotesi di abusiva successione di contratti a termine, la avvenuta immissione in ruolo del lavoratore già impiegato a tempo determinato ha efficacia riparatoria dell'illecito nelle sole ipotesi di stretta correlazione tra l'abuso commesso dalla amministrazione e la stabilizzazione ottenuta dal dipendente. Detta stretta correlazione presuppone, sotto il profilo soggettivo, che la stabilizzazione avvenga nei ruoli dell'ente pubblico che ha posto in essere la condotta abusiva e, sotto il profilo oggettivo, che essa sia l'effetto diretto ed immediato dell'abuso. Tale ultima condizione non ricorre quando l'assunzione a tempo indeterminato avvenga all'esito di una procedura concorsuale, ancorché interamente riservata ai dipendenti già assunti a termine» (Cassazione, ordinanza n. 30173/2022).

## L'art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001

3-bis. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando.

## L'art. 20 comma 1 del d.lgs. n. 75/2017

Nella sua attuale formulazione, a seguito delle modificazioni introdotte, da ultimo, dal d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (convertito dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14), l'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, prevede, al comma 1, che «le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che posseda tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;
- b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione (rileva solamente il profilo in cui si è inquadrati TAR Sicilia-Catania n. 1103/2023);
- c) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. (Tale termine è spostato dall'art. 1, comma 19, del d.l. 198/2022, al 31 dicembre 2023 esclusivamente per la stabilizzazione degli assistenti sociali).

## L'art. 20 comma 2 del d.lgs. n. 75/2017

Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;
- b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso

## L'ambito di applicazione dell'art. 20 del D.lgs. 75/2017

L'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. 75/2017:

- è applicabile agli enti che per l'intero quinquennio 2012/2016 hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica (Corte dei conti, sez. Autonomie 4/2023);
- non si applica ai somministrati, nonché agli assunti ex art. 90 (uffici di staff degli organi politici) e 110 (responsabili e alte specializzazioni) del d.lgs. n. 267/2000, oltre che ai dirigenti;
- si applica agli assunti a tempo indeterminato salvo che il bando di concorso non escluda la possibilità di partecipare alla procedura per coloro che in possesso dei requisiti siano stati già assunti dalla PA (Consiglio Giustizia Amministrativa Sicilia 6/3/2023 n. 198)

## Le stabilizzazioni previste dalla normativa speciale sul PNRR

Le previsioni di cui al D.L. n. 80/2021 tendono a garantire da una parte la velocità di selezione, dall'altra la creazione di elenchi di idonei utilizzabili da amministrazioni interessate ai progetti PNRR e infine a rendere appetibili tali posizioni ai professionisti già muniti di esperienza.

L'ultima fase - se non necessaria, quantomeno naturale - del modello di reclutamento trifasico è quella della stabilizzazione in ruolo. Secondo le previsioni dell'art. 1, comma 3, D.L. n. 80 del 2021, tutto il personale a tempo determinato assunto con le procedure che si sono finora descritte (e, quindi, sia tramite i concorsi abbreviati, sia tramite le selezioni da elenchi) beneficerà, dopo un periodo almeno triennale di servizio, di una riserva di posti pari al quaranta per cento in tutti i futuri concorsi a ruolo indetti dalle pubbliche amministrazioni nazionali.

## L'art. 3, comma 5, del D.L. n. 44 del 2023

5. Le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane, fino al 31 dicembre 2026, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili della vigente dotazione organica, previo colloquio selettivo e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta, alla stabilizzazione, nella qualifica ricoperta, del personale non dirigenziale, che, entro il predetto termine, abbia maturato almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione, che sia stato assunto a tempo determinato a seguito di procedure concorsuali conformi ai principi di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e che sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Le assunzioni di personale di cui al presente comma sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente all'atto della stabilizzazione.

## L'art. 28, comma 1-bis, del D.L. n. 75/2023

1-bis. I comuni possono prevedere, nel limite dei posti disponibili della vigente dotazione organica e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale dirigenziale, una riserva di posti non superiore al 50 per cento da destinare al personale, dirigenziale e non dirigenziale, che abbia maturato con pieno merito almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni e che sia stato assunto a tempo determinato previo esperimento di procedure selettive e comparative a evidenza pubblica, o al personale non dirigenziale che sia in servizio a tempo indeterminato per lo stesso periodo di tempo. Le assunzioni di personale di cui al presente comma sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente.

## L'art. 50, comma 17-bis, del D.L. n. 13/2023

17-bis. Per le stesse finalità di cui al comma 178 (Ndr: Al fine di valorizzare la professionalità acquisita dal personale assunto con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato), le regioni, le province, le città metropolitane e gli enti locali, ivi comprese le unioni di comuni, assegnatari del personale assunto con rapporto di lavoro subordinato ai sensi dell'articolo 1, comma 179, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, mediante il concorso pubblico bandito ai sensi dell'articolo 1, comma 181, della medesima legge n. 178 del 2020, possono procedere, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alla stabilizzazione, nei limiti dei posti disponibili della vigente dotazione organica, del medesimo personale che abbia prestato servizio per almeno ventiquattro mesi nella qualifica ricoperta, previo colloquio selettivo e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta. Per le assunzioni di cui al presente comma, i ventiquattro mesi di servizio possono essere maturati anche computando i periodi di servizio svolti a tempo determinato presso amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione. Le assunzioni di personale di cui al presente comma sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente all'atto della stabilizzazione.