

23/77/CR06/C7

**DOCUMENTO SULL'APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI
STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE DEL SSN DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA
268, LETT. B) DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 ALLA LUCE DELLE
MODIFICHE ED INTEGRAZIONI CONTENUTE NELL'ARTICOLO 4, COMMI 9-
QUINQUESDECIES, 9 SEXIESDECIES E 9-SEPTIESDECIES DEL DECRETO-LEGGE 29
DICEMBRE 2022, N. 198, INTRODOTTI DALLA LEGGE DI CONVERSIONE 24
FEBBRAIO 2023, N. 14**

Premessa

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano con il presente documento, che modifica e integra quello adottato il 27 luglio 2022, intende fornire un contributo utile al fine di una omogenea e coerente applicazione delle procedure di stabilizzazione introdotte in sede di conversione del D.L. 198/2022, che hanno modificato ed integrato quelle contenute all'articolo 1, comma 268, lett. b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Va ricordato che la disciplina legislativa in esame è stata modificata dalla Legge 197/2022 (legge di bilancio 2023), attraverso il differimento al 31 dicembre 2024 del termine, inizialmente stabilito al 31 dicembre 2023, per effettuare le stabilizzazioni (si veda l'art. 1, comma 528).

Si riportano, di seguito, le ulteriori modifiche introdotte dall'art. 4 del D.L. 198/2022, come modificato dalla legge di conversione n. 14/2023.

Articolo 4, comma 9-quinquiesdecies. *“Allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, il termine per il conseguimento dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è stabilito al 31 dicembre 2024”.*

Articolo 4, comma 9-sexiesdecies. *“All'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, le parole: «30 giugno 2022 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2022 »”.*

Articolo 4, comma 9-septiesdecies. *“Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, si applicano, previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario*

nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60”.

L'articolo 4, comma 9-quinquiesdecies differisce al 31 dicembre 2024 il termine per il conseguimento dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 268, lett. b) della L. 234/2021 (che, come detto, erano già stati differiti dal 30 giugno 2022 al 31 dicembre 2023 dall'articolo 1, comma 528 della L.197/2022), vale a dire i diciotto mesi di servizio necessari per poter conseguire la stabilizzazione (assunzione a tempo indeterminato) presso un ente del Servizio sanitario nazionale, stabilizzazione che la norma, prima delle innovazioni introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge in commento, limitava solo agli appartenenti ai ruoli sanitario e sociosanitario reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse quelle di cui all'articolo 2-ter del D.L. 18/2020, convertito dalla L 27/2020.

L'articolo 4, comma 9-sexiesdecies differisce invece dal 30 giugno 2022 al 31 dicembre 2022 il termine ultimo, decorrente dal 31 gennaio 2020, entro il quale devono essere maturati almeno sei dei predetti diciotto mesi di servizio.

L'articolo 4, comma 9-septiesdecies del D.L. 198/2022 prevede la possibilità, previo espletamento di apposita procedura selettiva, in coerenza con il piano triennale di fabbisogni di personale e nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1 del D.L. 35/2019, di disporre la stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 268, lett. b) della L. 234/2021, nei confronti del personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo, anche reclutato dagli enti del SSN con contratti di lavoro flessibile.

Linee guida applicative

La disposizione dettata dal comma 9-septiesdecies, prima richiamato, ha dato origine a diverse problematiche interpretative, derivanti in particolare dal non facile coordinamento e inquadramento logico-sistematico con la disciplina stabilita dalla Legge 234/2021, al fine di individuare correttamente l'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di stabilizzazione, anche in relazione ai diversi strumenti giuridici individuati dal legislatore (assunzione diretta e procedura selettiva). Problematiche queste rilevate anche dall'Ufficio studi del Parlamento nel Dossier di documentazione n. 35/1, relativo alla legge di conversione del D.L. 198/2022, dove si era suggerito di valutare “l'opportunità di riformulare il comma in esame come modifica testuale del comma 268, lettera b), anche ai fini di un migliore coordinamento con la disciplina da quest'ultimo posta”.

Sotto questo profilo si ritiene che questa ultima disposizione confermi la previsione del comma 268, lettera b), introducendo tuttavia alcuni elementi di innovazione, al fine di ampliarne il perimetro applicativo, sia sotto il profilo soggettivo (dei profili professionali che possono essere interessati dalle procedure di stabilizzazione), che in relazione alla tipologia dei contratti che possono essere presi in considerazione ai fini della maturazione del requisito di servizio.

Da un lato, infatti, è richiamato esplicitamente l'art. 1, comma 268, lett. b), della L. 234/2021 confermandone quindi la piena vigenza. Dall'altro lato, emergono gli elementi innovativi della disciplina delle stabilizzazioni di seguito evidenziati.

- a) La specificazione che il personale stabilizzabile è sia quello dirigenziale che quello non dirigenziale.
- b) Il riferimento alla stabilizzazione del personale amministrativo (oltre al personale dei ruoli sanitario e socio-sanitario). Al riguardo, si ritiene che tale estensione riguardi anche il personale che ha prestato servizio per attività riconducibili ai profili del ruolo tecnico e professionale, in quanto il termine “amministrativo” appare impiegato in una accezione atecnica, quindi diretta non ad individuare il relativo ruolo di inquadramento, ma tutte le figure professionali diverse da quelle sanitarie e sociosanitarie già ricomprese nell’ambito applicativo della disciplina in esame. La limitazione al ruolo amministrativo produrrebbe, infatti, una disparità di trattamento priva di qualsiasi ragionevole giustificazione. L’interpretazione qui assunta risulta confermata dalla circostanza che il legislatore non ha utilizzato il termine “ruolo” neppure in riferimento al personale sanitario e socio-sanitario, diversamente da quanto invece aveva fatto nell’articolo 1, comma 268, lett. b) della L. 234/2021.
- c) La stabilizzazione del personale che sia stato reclutato anche con contratti di lavoro flessibile (sotto questo profilo va ricordato, come rilevato nelle precedenti Linee guida del 27 luglio 2022, che in precedenza poteva essere stabilizzato unicamente il personale che aveva maturato i requisiti richiesti sulla base di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato). La norma consente quindi la stabilizzazione anche di chi è stato reclutato e ha maturato i requisiti di anzianità richiesti anche sulla base dei contratti di lavoro autonomo di cui all’articolo 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, purché abbia maturato i requisiti di servizio richiesti con riferimento a mansioni riconducibili a quelle proprie del profilo professionale oggetto della stabilizzazione. La stabilizzazione potrà altresì riguardare anche i destinatari degli incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di cui all’articolo 2-bis del D.L. 18/2020, convertito dalla legge 27/2020. In ogni caso la stabilizzazione richiede il possesso, oltre che dei requisiti di servizio previsti dall’articolo 1, comma 268, lett. b) della L. 234/2021, anche di tutti i requisiti generali e specifici, stabiliti in relazione a ciascun profilo, per l’accesso ai pubblici concorsi.
- d) Il riferimento, operato dal comma 9-septiesdecies in esame, al “previo espletamento di apposita procedura selettiva”, che appare quindi di norma riferibile solo all’ipotesi in cui si proceda alla stabilizzazione del personale reclutato con le specifiche tipologie contrattuali di cui al punto precedente, e che è finalizzato a garantire che l’assunzione avvenga nel rispetto del principio dettato dall’art. 97 della Costituzione, relativo all’accesso agli impieghi pubblici mediante concorso. Si ritiene quindi che se il personale interessato è già stato reclutato con rapporto di lavoro a tempo determinato per il tramite di procedure concorsuali, non debba sostenere, indipendentemente dal ruolo e dal profilo rivestito, un’altra prova selettiva, e pertanto possa essere stabilizzato in via diretta. Solo con riferimento alle ipotesi in cui i soggetti in possesso dei requisiti siano in numero superiore rispetto al numero di posizioni, previste dai piani triennali dei fabbisogni di personale (inseriti nel PIAO), che gli enti del SSN intendono coprire con le procedure di stabilizzazione, dovranno essere individuati specifici criteri atti a definire le priorità nelle assunzioni. Per converso, la procedura selettiva deve sempre essere effettuata qualora il reclutamento sia avvenuto con contratti di lavoro autonomo, anche nell’ipotesi in cui parte dei periodi minimi di servizio necessari per la stabilizzazione siano stati svolti con contratti di lavoro dipendente a tempo determinato.

Da quanto appena esposto emerge quindi che la stabilizzazione può essere operata con i seguenti strumenti giuridici:

1. l'assunzione diretta (ferma restando la precisazione di cui precedente punto d), penultimo periodo) con riferimento al personale dei diversi profili professionali del SSN, sia del comparto che della dirigenza, che sia stato reclutato con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato con utilizzo di graduatorie concorsuali, ivi comprese quelle di cui all'articolo 2-ter del D.L.18/2020 (in merito alla nozione di "procedura concorsuale" si rinvia al citato Documento del 27 luglio 2022) e che, nel profilo di inquadramento, abbia maturato integralmente con tale rapporto di lavoro i periodi minimi di esperienza professionale previsti dalla normativa in aziende ed enti del SSN (diciotto mesi di servizio, di cui sei nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022) ;
2. l'assunzione previo esperimento di prova selettiva, consistente in un una procedura concorsuale riservata, che può essere effettuata in tutti i casi di reclutamento di personale con rapporto di lavoro autonomo, come prima specificati (cumulabili tra loro anche se di diversa tipologia), anche qualora parte della prescritta esperienza lavorativa sia stata maturata in aziende ed enti del SSN con rapporto di lavoro dipendente.

Come già indicato nelle Linee guida del 27 luglio 2022, le regioni potranno formulare indirizzi nei confronti degli enti del SSR per determinare le modalità di impiego dei diversi strumenti di reclutamento e l'eventuale precedenza tra la procedura di stabilizzazione prevista dall'articolo 20 del D.Lgs. 75/2017, di cui l'articolo 1, comma 268, lett. b) della L. 234/2021 stabilisce espressamente il permanere della vigenza, rispetto a quella introdotta dalla nuova norma, ovvero per prevedere, nell'applicazione delle diverse procedure di stabilizzazione in base agli strumenti sopra indicati, particolari forme di valorizzazione del servizio maturato presso il SSR e/o presso l'azienda che effettua l'assunzione.

È appena il caso di evidenziare l'impossibilità di inquadramento del personale, ad esito delle procedure di stabilizzazione, nei profili dell'area di elevata qualificazione di cui al CCNL del Comparto sanità del 2 novembre 2022, in quanto il periodo di esperienza professionale di sei mesi, decorrente dal 31 gennaio 2020, non è maturabile oltre il 31 dicembre 2022, mentre l'accesso all'area in parola non può decorrere da data anteriore al 1° gennaio 2023. Conseguentemente nel periodo considerato nessuno può essere stato assunto a tempo determinato nei profili professionali dell'area citata.

Con riferimento invece alla stabilizzazione del personale dirigenziale va specificato quanto segue.

La stabilizzazione tramite assunzione diretta potrà essere operata, al ricorrere dei presupposti richiesti, per tutti i ruoli (e non quindi solo per i ruoli sanitario e socio-sanitario) qualora, nell'ipotesi di assunzione a tempo determinato mediante utilizzo di graduatorie riferite a procedure concorsuali, l'esperienza professionale richiesta dal novellato articolo 1, comma 268, lett. b) della L 234/2021 sia stata maturata integralmente nei relativi profili dirigenziali.

Tuttavia, nei confronti di coloro che, con rapporto di lavoro autonomo, abbiano svolto attività ascrivibili ai profili dei ruoli amministrativo, tecnico e professionale non è ipotizzabile, oltre che

l'assunzione nell'area di elevata qualificazione del comparto, neppure l'inquadramento nella dirigenza, in quanto tale personale, nell'ambito degli incarichi previsti dall'articolo 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001, non può svolgere funzioni dirigenziali. Ne consegue che la stabilizzazione nella dirigenza potrà riguardare solo il personale sanitario, poiché i profili ad esso riconducibili (medico, veterinario, odontoiatra, biologo, chimico, fisico, psicologo, farmacista) non presuppongono necessariamente l'esercizio delle prerogative e dell'autonomia che caratterizzano la dirigenza ai sensi dello stesso D.Lgs. 165/2001. Peraltro, i profili del ruolo sanitario diversamente da quelli dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo non hanno un corrispondente profilo di inquadramento nel comparto, e pertanto la stabilizzazione prevista dall'articolo 4 comma 9-septidecies, non può che avvenire nella dirigenza. Non è inoltre inquadrabile nella dirigenza il personale, reclutato con rapporti di lavoro autonomo, delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica e dell'assistente sociale (appartenente al ruolo socio-sanitario), poiché tale dirigenza esercita necessariamente le funzioni di direzione e coordinamento relative alle attività della specifica area professionale e, diversamente dalla restante dirigenza del ruolo sanitario, ha corrispondenti profili di inquadramento nel comparto.

Si ribadisce, inoltre, quanto rappresentato dal Documento del 27 luglio 2022 circa l'esclusione dalle procedure di stabilizzazione del personale che ha prestato servizio presso gli enti del SSN con contratti di somministrazione. Siffatta esclusione trova conforto anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 250 del 21 dicembre 2021, che, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del D.Lgs. 75/2017, che sanciva espressamente tale divieto, in riferimento ai processi di stabilizzazione previsti dallo stesso decreto, ha osservato che nel contratto di somministrazione *“il rapporto di lavoro è quello tra agenzia e dipendente e, rispetto ad esso, non rilevano le vicende del contratto concluso tra agenzia ed utilizzatore”*.

Al riguardo si osserva che anche la lettera del comma 9-septidecies, laddove estende le procedure di stabilizzazione ai rapporti di lavoro flessibile, esclude i contratti di somministrazione, poiché fa espresso riferimento al personale “reclutato” da parte degli enti del SSN.

Parimenti escluso dalla stabilizzazione di cui trattasi è il personale reclutato con contratti di formazione e lavoro, per la specificità delle relative procedure, che prevedono comunque, al loro termine, l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti coinvolti.

Si confermano, infine, tutte le altre indicazioni, contenute nel più volte richiamato Documento di questa Conferenza del 27 luglio 2022, non incompatibili con la nuova normativa, ivi comprese quelle relative al limite delle risorse destinabili alle stabilizzazioni al fine di salvaguardare l'accesso dall'esterno ai sensi dell'articolo 35, comma 3-bis del D.Lgs. 165/2001 (non più del 50% delle risorse complessivamente programmate per l'assunzione di personale in conformità al piano triennale dei fabbisogni inserito nel PIAO).

Roma, 10 maggio 2023