

N. 00693/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00258/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 258 del 2025, proposto da Dania Casadei Della Chiesa, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Pedone e Maria Annoscia, con domicilio digitale come da PEC risultante dal Registro di Giustizia;

contro

Azienda Usl Toscana Centro, non costituita in giudizio;

Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Stolzi, con domicilio digitale come da PEC risultante dal Registro di Giustizia;

nei confronti

Simona Corrado, non costituita in giudizio;

per l'annullamento:

- del provvedimento del Direttore del UOC Procedure Concorsuali e Selettive n. 1209 del 31.10.2024, notificato a mezzo pec in data 04.11.2024, con cui è

stata disposta l'esclusione della ricorrente dal pubblico concorso indetto da ESTAR con avviso pubblicato sul BUR Toscana n. 26 del 26.06.2024 e per estratto su G.U. 4° Serie Speciale Concorsi ed Esami n. 58 del 19.07.2024;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi espressamente inclusa la graduatoria degli ammessi alle prove scritte come pubblicata in data 10.12.2024 sul sito web Estar;
- ove occorra, del bando di reclutamento giusta Avviso pubblicato sul BUR Toscana n. 26 del 26.06.2024 e per estratto su G.U. 4° Serie Speciale Concorsi ed Esami n. 58 del 19.07.2024;
- ove occorra e nei limiti dell'interesse, della determinazione dirigenziale n. 1515 del 30.12.2024, comunicato il 31.12.2024, con cui la ricorrente è stata ammessa con riserva al bando di reclutamento con la seguente motivazione *“previo ulteriore approfondimento circa i requisiti dichiarati in fase di presentazione della domanda online di cui ai Requisiti specifici punto B.7 del bando di concorso”* e della relativa graduatoria pubblicata in pari data.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° aprile 2026 la dott.ssa Stefania Caporali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 31.12.2024 e depositato il 27.01.2025 l'istante ha impugnato la determina n. 1209 del 31.10.2024, con cui è stata disposta la sua esclusione dal pubblico concorso indetto da ESTAR con avviso pubblicato sul

BUR Toscana n. 26 del 26.06.2024 *“bando di reclutamento speciale volto al superamento del precariato tramite procedura concorsuale, per titoli ed esami, riservata agli aventi diritto di cui all’art. 20, comma 2 del d.lgs. 75/2017 e ss.mm.ii. per la copertura di n. 11 posti a tempo indeterminato nel profilo di Dirigente Psicologo nella disciplina di psicologia ovvero di psicoterapia da assegnare all’azienda USL Toscana centro”*, nonché gli altri atti indicati in epigrafe. L’amministrazione ha ritenuto che la ricorrente non fosse in possesso dei requisiti specifici di professionalità previsti dal punto B7 del bando: *“Aver maturato, alla data di presentazione della domanda, almeno tre anni di contratto, negli ultimi otto anni, anche non continuativi e con diverse tipologie di contratti di lavoro flessibili”*), ritenendo di non poter computare, a tale fine, *“il periodo effettuato in specialistica ambulatoriale”* in quanto *“tipologia di contratto non valutabile”*.

2. Il gravame è affidato ai seguenti motivi.

“I) Violazione e/o falsa applicazione di legge - Violazione e/o falsa applicazione art. 20 D. Lgs. 75/2017 - Eccesso di potere”.

La ricorrente contesta la legittimità degli atti impugnati per violazione delle norme sulla stabilizzazione del personale precario, atteso che tutti i contratti di lavoro indicati nella domanda di partecipazione al concorso rientrano nella categoria del lavoro flessibile *ex art. 36 D. Lgs. n. 165/2001*.

“II) Eccesso di potere sotto altro profilo - Manifesta illogicità del provvedimento impugnato - Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della PA”.

La ricorrente contesta la propria esclusione perché viziata da eccesso di potere. La decisione non risulta infatti conforme alle previsioni del bando concernenti i requisiti di ammissione e le ipotesi tassative di esclusione, al cui rispetto si era autovincolata l’amministrazione.

“III) Violazione e/o falsa applicazione della legge sul procedimento amministrativo - Difetto di istruttoria - Travisamento dei fatti”.

La ricorrente contesta il provvedimento impugnato per difetto di istruttoria in quanto l'amministrazione non ha considerato la sostanziale uniformità della mansione e delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e professionale del periodo di servizio prestato con contratto di specialista ambulatoriale presso la AUSL Toscana Sud-Est rispetto agli altri rapporti di lavoro svolti dall'istante con contratto a tempo determinato e valutati positivamente ai fini dell'ammissione alla procedura in esame.

“IV) *Violazione e/o falsa applicazione art. 3 della l. 241/90 - Difetto di motivazione*”.

La ricorrente contesta il provvedimento impugnato per difetto di motivazione, atteso che l'amministrazione, nel decidere l'esclusione, ha genericamente fatto riferimento alla normativa vigente senza esplicitare le ragioni per le quali non poteva essere considerato - ai fini dell'integrazione dei requisiti di ammissione alla procedura di stabilizzazione - il rapporto di lavoro svolto in regime di convenzione di prestazione di specialità ambulatoriale.

3. Si è costituito in giudizio Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale per resistere al ricorso, evidenziando la legittimità dei provvedimenti impugnati per l'impossibilità di ricondurre alla categoria del lavoro flessibile *ex* art. 36 D. Lgs. n. 165/2001 il rapporto di lavoro scaturente dal contratto di convenzione per medico specialista ambulatoriale, originariamente previsto dall'art. 48 della legge 833/1978 e, attualmente, anche dall'art. 8 D. Lgs. n. 502/1992. Tale tipologia di servizio, infatti, non postula un rapporto di lavoro subordinato e, quand'anche lo stesso sia riconducibile al *genus* della parasubordinazione, comunque costituisce una collaborazione coordinata e continuativa regolata specificamente da accordi collettivi nazionali, che rimane fuori dall'ambito applicativo dell'art. 7 D. Lgs. n. 165/2001 e dal concetto di lavoro flessibile adottato dal bando e dalla normativa per la stabilizzazione del precariato.

4. Le parti hanno scambiato memorie difensive e di replica ai sensi dell'art. 73 D. Lgs. n. 104/2010.

5. All'udienza del 1° aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Ritiene anzitutto il Collegio di poter trattare congiuntamente i primi tre motivi di gravame con i quali la ricorrente lamenta la mancata valutazione del rapporto di lavoro svolto in regime di convenzionamento come specialista ambulatoriale e, dunque, contesta la decisione dell'amministrazione di escluderla dalla procedura di stabilizzazione per mancato possesso del requisito speciale di ammissione prescritto dal punto B7 del bando: *“Aver maturato, alla data di presentazione della domanda, almeno tre anni di contratto, negli ultimi otto anni, anche non continuativi e con diverse tipologie di contratti di lavoro flessibili (contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di lavoro autonomo ed altre forme di lavoro flessibile previste dalla normativa specifica del settore pubblico), presso diverse amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, svolgendo attività corrispondente a quella del profilo oggetto della stabilizzazione, indipendentemente dal regime orario”*.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. Osserva il Collegio che la procedura per cui è causa è stata indetta per la copertura di n. 11 posti di Dirigente psicologo mediante la stabilizzazione di personale precario in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20, comma 2, D. Lgs. n. 75/2017. La norma, rubricata *“Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni”* come noto, valorizza le professionalità maturate da tempo e poste al servizio delle Pubbliche Amministrazioni e stabilisce, al comma 2, che *“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”.*

2.2. La disposizione disciplina le ipotesi di stabilizzazione c.d. indiretta, realizzata mediante l'espletamento di prove concorsuali nell'ambito delle quali una certa aliquota di posti disponibili, non superiore al 50%, è riservata a coloro che sono stati assunti con contratto di lavoro flessibile e che non sono entrati in rapporto con la pubblica amministrazione per il tramite di una procedura selettiva, come avviene invece nel diverso caso della stabilizzazione c.d. diretta, prevista dall'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 75/2017 (così TAR Campania, sez. IX, 30.03.2026, n. 2111; Cons. di Stato, sez. V, sent. 19 aprile 2024, n. 3567; TAR Sicilia Catania, sez. IV, ord. coll. 27.02.2026, n. 609).

2.3. Reputa il Collegio che la corretta interpretazione dell'art. 20, comma 2, D. Lgs. n. 75/2017 consenta di ricomprendere nella nozione di “*contratto di lavoro flessibile*” anche le prestazioni di specialista ambulatoriale svolte in regime di convenzionamento per le seguenti ragioni.

2.4. Come noto, difetta una nozione normativa di “*contratto di lavoro flessibile*”, tanto che a questa vengono ricondotte una pluralità di forme di contratto di lavoro - diverse dall'archetipo rappresentato dal contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato - caratterizzate da una maggiore elasticità da parte del datore di lavoro o del lavoratore e che comportano deroghe alla disciplina ordinaria in termini di stabilità, durata, orario e modalità di collaborazione (così Cons. Stato, sez. III, 04.02.2026, n. 914). L'art. 36, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001 prevede che “*Le amministrazioni*

pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma [ossia contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa] soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 [...]".

Il D. Lgs. n. 81/2015, richiamato dall'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001, disciplina in modo organico le principali tipologie di contratto di lavoro flessibile (contratto a tempo determinato, lavoro intermittente, *part-time*, apprendistato, lavoro tramite piattaforme digitali, lavoro accessorio), che sono comunque caratterizzate dal presupposto cardine del rapporto di lavoro, costituito dalla corrispettività. La giurisprudenza, condivisa da questo Collegio, ritiene infatti che, stante il richiamo al contratto di lavoro flessibile, l'art. 20, comma 2, D. Lgs. n. 75/2017 deve essere interpretato nel senso che *“ciò che rileva, ai fini della partecipazione al concorso riservato per la stabilizzazione, non è il servizio in sé e le sue caratteristiche, ma precipuamente la tipologia di contratto in base al quale l'attività viene espletata, ponendo la norma decisiva rilevanza e riferimento al “contratto” ed alla relativa tipologia, in termini generali di ‘contratto di lavoro flessibile’”* (così Cons. Stato, sez. III, 04.02.2026, n. 914). La nozione di *“contratto di lavoro flessibile”* cui fa riferimento l'art. 20, comma 2, D. Lgs. n. 75/2017 è da intendere in modo esteso, atteso che la disposizione in parola si connota per un preciso *favor participationis* (così Cons. Stato, sez. III, 20.06.2022, n. 5013). D'altronde lo stesso art. 36, comma 2, D. Lgs. n. 165/2001 - già richiamato - si riferisce, in chiusura, a tutte le *“forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e*

dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa".

2.5. Ciò premesso, alla categoria del “*contratto di lavoro flessibile*” nei termini ampi sopra delineati, sono dunque riconducibili sia i rapporti di lavoro subordinato, sia i rapporti di lavoro c.d. parasubordinato, purché caratterizzati dallo svolgimento secondo modalità più elastiche rispetto al contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato (cfr. TAR Firenze, sez. I, 09.07.2021, n. 1019, TAR Campania, sez. V, 07.04.2021, n. 2295, che, con precipuo riferimento alla procedura di stabilizzazione di cui all'art. 20, comma 2, D. Lgs. 75/2017 evidenzia che la stessa “*è caratterizzata, sul piano dei requisiti richiesti per la partecipazione, dal riferimento a una categoria di rapporti contrattuali non limitata ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, ma estesa a tutte le figure di contratti di lavoro flessibile*”).

Deve dunque essere condivisa la conclusione cui è giunta la giurisprudenza amministrativa secondo cui la previsione di cui all'art. 20, 2° comma del d.lgs. 20 maggio 2017, n. 75 - stabilendo un requisito di partecipazione precisamente riferito ai titolari di “*un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso*” - opera un sostanziale riferimento alla definizione di lavoro flessibile delineata dall'art. 36, 2° comma del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che è strettamente legata alla necessità di coprire “*comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*”, così stabilendo un riferimento temporale specifico che limita l'operatività dell'istituto della stabilizzazione del precariato solo ai rapporti di lavoro (subordinato o di altro tipo, ivi incluso, quello parasubordinato) caratterizzati dall'essere a tempo determinato (così TAR Firenze, sez. I, 09.07.2021, n. 1019).

2.6. Tale lettura ampia delle tipologie contrattuali idonee a integrare i requisiti di ammissibilità alla procedura di stabilizzazione (purché non costituenti

rapporti a tempo indeterminato) trova conferma nella lettera del bando che, nel caso specifico, espressamente ammette alla procedura di stabilizzazione anche i titolari di “*collaborazioni coordinate e continuative*”, vale a dire di rapporti riportabili alla categoria della c.d. parasubordinazione, purché siano rispettati gli altri parametri richiesti dalla *lex specialis*, tra cui, *in primis*, la durata determinata del rapporto. Come più volte ricordato dalla giurisprudenza, infatti, “*l’esistenza di un rapporto di lavoro stabile ... (venga ad integrare) un antecedente incompatibile con l’idea stessa di stabilizzazione del dipendente precario*” (Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2020, n. 872)” (cfr. TAR Firenze, sez. I, 09.07.2021, n. 1019).

2.7. Nel caso in esame, la ricorrente ha indicato di aver svolto, tra gli altri, un servizio di specialista ambulatoriale in regime di convenzione per il periodo decorrente dal 15.12.2023 al 14.06.2024 (sei mesi) presso l’AUSL Toscana Sud-Est. Il rapporto di convenzionamento, come noto, è riconducibile alla previsione dell’art. 48 della L. n. 833 del 1978 e dell’art. 8 D. Lgs. n. 502/1992 (che stabilisce che i rapporti convenzionali intercorrenti tra i medici di medicina generale - e i pediatri di libera scelta - e il servizio sanitario sono disciplinati da apposite convenzioni, conformi agli accordi collettivi nazionali). Sia la contrattazione collettiva sia la giurisprudenza conducono pacificamente tale rapporto a vari fini - ivi incluso quello del riparto di giurisdizione - alla categoria della parasubordinazione, in quanto - pur se destinato a soddisfare le finalità istituzionali del servizio sanitario nazionale - lo stesso ha “*natura privatistica di rapporto di prestazione d’opera professionale, svolta con i caratteri della parasubordinazione. Con riferimento ad essi l’ente pubblico opera nell’ambito esclusivo del diritto privato ed assume nei confronti del professionista gli obblighi che derivano da detta disciplina collettiva, senza essere titolare di alcun potere autoritativo (al di fuori di quello di sorveglianza) e senza poter incidere unilateralmente, limitandole o degradandole ad interessi legittimi, sulle posizioni di diritto soggettivo nascenti per il*

professionista dal suddetto rapporto, (definito dall'art. 1 dell'accordo collettivo reso esecutivo con d.P.R. n. 314 del 1990, come rapporto di lavoro autonomo, continuativo e coordinato... (cfr.: Cass. civile, Sezioni Unite, 22 novembre 1999, n. 813)'' (cfr. TAR Puglia - Bari, sez. II, 19.06.2024, n. 776; Corte Cost. 16.06.2023, n. 124 che ha ulteriormente precisato che: "È costante giurisprudenza di questa Corte che, pur essendo inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019)''). Deve dunque ritenersi che i rapporti instaurati sulla base di convenzioni previste dall'art. 48 della l. 23 dicembre 1978 n. 833 tra medici specialisti liberi professionisti e unità sanitarie locali, al pari delle convenzioni fra medici generici e pediatri, devono essere correttamente inquadrati nello schema dei rapporti di collaborazione di diritto privato concretantisi in una prestazione d'opera continuata e coordinata, a carattere prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (c.d. parasubordinazione *ex* art. 409 n. 3 c.p.c.) (cfr. TAR Lombardia - Milano, sez. II 10.03.2005, n. 1096).

2.8. Stante i descritti caratteri del rapporto di lavoro svolto in regime di convenzionamento come specialista ambulatoriale il Collegio non ravvisa elementi per poter distinguere (e dunque escludere) tale tipologia contrattuale dalle collaborazioni coordinate e continuative/contratti di lavoro autonomo richiamate dal punto B7 del bando. La circostanza, evidenziata dall'amministrazione resistente, che il rapporto dei medici convenzionati abbia una disciplina specifica che trova la propria fonte nei contratti collettivi

rappresenta un connotato di specialità, appunto, soltanto relativamente alla fonte della disciplina, che, tuttavia, non incide sul carattere flessibile del contratto e, dunque, sulla sua riconducibilità al *genus* delle collaborazioni coordinate e continuative rilevanti ai fini in esame (così anche Cons. Stato, sez. II, 08.08.2024 n. 7060).

2.9. Peraltro, non solo il rapporto di specialista ambulatoriale in regime di convenzionamento non rientra in alcuna delle esclusioni espressamente previste dal bando (ossia i contratti stipulati ai sensi dell'art. 15-septies del D.lgs. n. 502/92; i contratti di somministrazione; il personale già inquadrato a tempo indeterminato presso un'amministrazione pubblica nel profilo oggetto della presente procedura di stabilizzazione), ma, come già evidenziato, tale tipologia contrattuale è certamente riconducibile alle ipotesi indicate dal punto B7 sub "*collaborazioni coordinate e continuative*" che sono richiamate dal bando stesso, senza alcuna specificazione di sorta e che danno luogo ai rapporti riconducibili alla categoria della c.d. parasubordinazione.

2.10. Peraltro, la decisione dell'amministrazione di non valutare il rapporto di specialista ambulatoriale non trova giustificazione nemmeno avuto riguardo all'attività concretamente svolta dalla ricorrente. Dalla stessa proposta di conferimento dell'incarico del 14.11.2023, depositata in atti, emergono i caratteri principali della prestazione oggetto di incarico, poiché la ricorrente è stata individuata "*quale avente diritto all'assegnazione del seguente turno, pubblicato nel II° trimestre 2023 per l'ambito provinciale grossetano [...] 38 ore settimanali - durata 6 mesi - (turno attivato per esigenze legate ad un progetto finanziato) ... Si precisa al riguardo che il rapporto di lavoro derivante dal presente incarico si configura quale rapporto di 'lavoro autonomo', ai sensi dell'art. 53, comma 1, del TUIR approvato con DPR 917/86*" e tanto trova eco anche nell'atto di conferimento dell'incarico a tempo determinato "*della durata di 6 mesi, nell'area professionale di Psicologia, con*

impegno di 38 ore settimanali, ai sensi dell'art. 22 dell'A.C.N. 31/03/2020 e smi, per le attività previste dal progetto del Ministero della Salute - codice GEF SDRT2022024”.

Risulta confermata la durata a tempo determinato del rapporto in questione volto a soddisfare una specifica e temporanea esigenza, in linea con quanto previsto in generale dall'art. 36 D. Lgs. n. 165/2001 per definire il contratto di lavoro flessibile.

3. Il Collegio reputa quindi che il rapporto di lavoro dedotto dalla ricorrente rientri tra quelli che il bando di concorso considera idonei al fine di integrare il requisito di ammissione alla procedura di stabilizzazione che prevede lo svolgimento di *“almeno tre anni di contratto, negli ultimi otto anni, anche non continuativi e con diverse tipologie di contratti di lavoro flessibili”*, cosicché il complessivo servizio prestato dalla ricorrente con contratti flessibili nel profilo professionale messo a concorso è pari a quarantuno mesi e sedici giorni.

4. La natura radicale dei vizi accertati esenta il Collegio dall'esame della quarta censura con la quale la ricorrente ha contestato il provvedimento impugnato per vizio di motivazione.

5. In definitiva, il ricorso merita accoglimento, con assorbimento di ogni eccezione o censura non espressamente esaminati, con conseguente annullamento del provvedimento di esclusione impugnato e consolidamento della posizione in graduatoria conseguita dalla ricorrente a seguito dell'ammissione con riserva alla procedura concorsuale.

6. La peculiarità della materia trattata giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento di esclusione impugnato, nei sensi e nei termini indicati in motivazione.

Compensa le spese di lite tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 1° aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Maria Bucchi, Presidente

Raffaello Gisondi, Consigliere

Stefania Caporali, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Stefania Caporali

IL PRESIDENTE
Roberto Maria Bucchi

IL SEGRETARIO